

Etude sur la mise en œuvre du principe de compensation foncière des terres agricoles

Rapport d'exécution de la convention

Xavier Augusseau – Cirad Tetis

Ludovic Poncharville

Juillet 2012

Sommaire

1.	Introduction	4
2.	Contexte réglementaire et juridique.....	5
2.1.	Le foncier agricole	5
2.1.1.	Un constat partagé.....	5
2.1.2.	Evolution des outils et de leurs objectifs	5
2.1.3.	Un nouveau cadre législatif : LMA et grenelle	5
2.2.	Le principe de compensation	7
2.2.1.	Le principe de compensation écologique	7
2.2.1.1.	<i>Evolution du cadre juridique et réglementaire.....</i>	7
2.2.1.2.	<i>La mise en œuvre du principe.....</i>	9
2.2.1.3.	<i>Deux difficultés pour réaliser la compensation : la gouvernance et l'évaluation</i>	13
2.2.2.	La compensation de foncier agricole, ce qu'il est réglementairement possible de faire	16
2.2.2.1.	<i>Le cadre réglementaire.....</i>	16
2.2.2.2.	<i>Les indemnisations financières.....</i>	17
2.2.2.3.	<i>Des mesures compensatoires foncières.....</i>	19
2.2.3.	De nouveaux débats sur le foncier agricole	20
2.3.	Analyse	21
2.3.1.	Le foncier	21
2.3.2.	La compensation	22
3.	Analyse de réflexions et d'expériences pour réaliser de la compensation foncière	24
3.1.	Une réflexion stratégique à l'échelle régionale : l'exemple de la région PACA	24
3.2.	Une mise en œuvre locale : le cas du Pays de la Provence verte.....	26
3.3.	Des pistes pour compléter les mesures de compensation prévues par la réglementation : la défense des activités agricoles sur le territoire.....	29
3.4.	Le positionnement émergent du monde agricole.....	32
3.5.	Le bilan	34
4.	La compensation foncière à la Réunion	36
4.1.	L'émergence du principe de compensation dans le contexte de la révision du SAR..	36
4.1.1.	La réflexion animée par la DAAF	36
4.1.2.	L'insertion du principe dans les chartes agricoles communales	37

4.1.3.	Le Protocole régional pour une gestion dynamique et responsable du foncier agricole	38
4.1.4.	La traduction dans le SAR.....	39
4.2.	Mise en œuvre du principe de compensation à la Réunion	41
4.2.1.	Le cas d'une expropriation pour cause d'utilité publique : Le tracé de la Route des Tamarins	41
4.2.2.	Le cas particulier des projets de fermes photovoltaïques	42
4.3.	Le bilan	43
5.	Retour sur saint benoit : quelques éléments pour éclairer les élus de la commune.....	45
5.1.	Un contexte réglementaire et législatif qui a beaucoup évolué	45
5.2.	La démarche	46
5.3.	Anticiper	47
5.3.1.	La sanctuarisation des espaces agricoles : connaître les enjeux agricoles	47
5.3.1.1.	<i>Spatialisation des enjeux agricoles de la sole cannière.....</i>	47
5.3.1.2.	<i>Les principaux enjeux des autres productions</i>	51
5.3.2.	Le potentiel de densification urbaine : la reconquête des dents creuses	53
5.3.3.	Des réserves foncières à conquérir ?	54
5.4.	La compensation	58
5.4.1.	La compensation foncière : restituer les terres déclassées	58
5.4.2.	La compensation financière	59
5.4.3.	La gouvernance	59
5.4.4.	Des recommandations	60
6.	Conclusion	61

1. Introduction

Le principe de compensation foncière existe depuis longtemps et s'applique, grâce à différents articles du code rural, pour compenser les coûts d'expropriation d'exploitations lors de projet d'infrastructure (projet routier, ...), par exemple.

A la Réunion, depuis la prise de conscience du processus d'artificialisation des terres agricoles qui devient préoccupant et impacte l'équilibre de l'économie agricole, ce principe est introduit dans différents documents stratégiques comme le Schéma d'Aménagement régional. Néanmoins, sa mise en œuvre, dans la perspective de contribuer à réduire la consommation de terres agricoles, est complexe. En effet, à l'heure actuelle, à l'exception de quelques opérations ponctuelles (sur le photovoltaïque, par exemple) le principe de compensation n'est pas vraiment appliqué.

Cette étude a été réalisée dans le cadre de la charte de développement agricole de Saint Benoit, dispositif de concertation institutionnel, qui vise notamment à mettre en œuvre le principe de compensation foncière. A cet effet, un groupe de travail a été constitué pour identifier des pistes de travail. Cette étude vise à éclairer les travaux de ce groupe.

L'étude se décompose en différentes parties :

- ✓ Une analyse du cadre juridique existant qui est comparé avec celui qui concerne la compensation écologique
- ✓ Une description et analyse d'expériences de mise en œuvre réalisées en métropole
- ✓ Une évaluation de la mise en œuvre du principe à la Réunion
- ✓ Un diagnostic sur la commune de Saint Benoit

2. Contexte réglementaire et juridique

2.1. Le foncier agricole

2.1.1. Un constat partagé

L'artificialisation des terres agricoles est une problématique qui a fait l'objet de nombreux diagnostics, réalisés à différentes échelles, du niveau européen (The European Environment Agency, 2006) à des échelles régionales (DRAAF Languedoc Roussillon, 2010). Le constat de la diminution des espaces agricoles est maintenant bien partagé. Le foncier est ainsi devenu un des enjeux majeurs de la politique agricole et il figure dans la dernière loi de modernisation agricole (LMA 2010). Dans le cadre de la loi sur le grenelle de l'environnement, le foncier agricole est également reconnu comme un enjeu pour la planification territoriale (nouveaux SCOT) au même titre que les espaces naturels.

2.1.2. Evolution des outils et de leurs objectifs

Le foncier agricole est concerné par un arsenal réglementaire assez conséquent et, historiquement dédié à la régulation de la structure foncière des exploitations et des processus de concentration foncière. C'est le cas par exemple du pouvoir de préemption de la SAFER, qui vise à limiter lors de transactions foncières

Les élus des collectivités territoriales disposent également d'outils pour protéger le foncier agricole et réguler l'urbanisation avec des mesures comme les zones agricoles protégées, et plus récemment les PEAN, sont finalement peut mobilisés car ils sont lourds à mettre en œuvre et peuvent avoir un coût politique

2.1.3. Un nouveau cadre législatif : LMA et grenelle

Dans la loi de modernisation de l'agriculture et la pêche (LMA) du 27 juillet 2010, la problématique du foncier agricole est clairement inscrite et le foncier est reconnu comme un des enjeux majeurs pour le développement agricole. Ainsi un des objectifs affichés est la réduction de la consommation des espaces agricoles.

Après le constat d'une accélération du rythme annuel de consommation des terres agricoles, la LMA a pour objectif de « *mettre en œuvre une véritable politique de préservation du foncier agricole en France, en se fixant comme objectif de réduire de moitié le rythme de consommation des terres agricoles d'ici 2020* ».

Pour atteindre cet objectif, différentes mesures et dispositifs sont prévus par la LMA. La création d'un Observatoire de la consommation des espaces agricoles en modifiant l'article L112-1 du Code Rural. Ce dernier précise que « *L'Observatoire de la consommation des espaces agricoles élabore des outils pertinents pour mesurer le changement de destination des espaces agricoles et homologue des indicateurs d'évolution* ». Cet Observatoire se décline, dans chaque département, qui alimentera une Commission départementale

de la consommation des espaces agricoles associant divers représentants et présidée par le Préfet.

Cette commission doit être consultée pour certaines procédures et autorisations d'urbanisme afin de répondre à l'objectif de réduction de la consommation des espaces agricoles. Ainsi, cette Commission émet un avis *« sur les projets de constructions, aménagements, installations et travaux ayant pour conséquence une réduction des surfaces situées dans les espaces autres qu'urbanisés et sur lesquelles est exercée une activité agricole ou qui sont à vocation agricole, sur le territoire des communes dépourvues de PLU et de carte communale »*

Par ailleurs, l'article 55 de la LMAP introduit de nouvelles dispositions au sein du Code Général des Impôts (CGI) destinées à lutter contre la spéculation sur les terres à vocation agricole, rendues constructibles. Le nouvel article 1605 dans le CGI inscrit une taxe sur les plus-values réalisées lors de transactions de parcelles agricoles. En effet, *« il est perçu de l'Agence de services et de paiement mentionnée au chapitre III du titre Ier du livre III du Code Rural et de la pêche maritime, une taxe sur la cession à titre onéreux des terrains nus ou des droits relatifs à des terrains nus rendus constructibles du fait de leur classement, postérieurement au 13 janvier 2010, par un plan local d'urbanisme en tenant lieu, en zone urbaine ou à urbaniser ouverte à l'urbanisation ou par une carte communale dans une zone où les constructions sont autorisées ou par application de l'article L111-1-2 du Code l'Urbanisme »*. Le produit de cette taxe est affecté à un fonds pour l'installation des jeunes agriculteurs inscrit au budget de l'Agence de services et de paiement. Ce fonds finance des mesures en faveur des jeunes agriculteurs visant à faciliter l'accès au foncier et à développer des projets innovants. Ainsi, dans le but de lutter contre la spéculation, cette nouvelle taxe a pour objet de décourager les procédures de déclassement au PLU des zones à vocation agricole dont l'objet ne serait que financier.

Les collectivités territoriales,

La LMA et la loi du grenelle de l'environnement modifient les préconisations des collectivités sur le foncier agricole. En effet, en termes d'aménagement du territoire les SCOT vont devenir un niveau de gouvernance privilégié, dans lequel les espaces agricoles ont une fonction reconnue. Ainsi, par exemple, les collectivités doivent évaluer la consommation d'espaces agricoles.

La loi Grenelle 2 promeut une nouvelle génération de SCoT dont les objectifs en termes de développement durable sont confortés et réaffirmés. Cette loi dote le SCoT d'un **Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO)**. Selon les articles L122-1-4 et L122-1-5, *« ... Il arrête des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteur géographique »*. Ainsi les futurs SCoT, en mettant en œuvre ces orientations, devront préserver les espaces agricoles.

La LMAP recommande un soutien particulier à l'activité économique agricole par la mise en œuvre d'outils (l'observatoire de la consommation des espaces et les commissions, le plan régional de l'agriculture). Les espaces agricoles doivent aussi être valorisés de telle sorte qu'ils soient autant protégés par leur valeur économique et d'usage que par les règles juridiques des documents d'urbanisme. Ainsi, les SCoT doivent inscrire dans leur **Document d'Orientations Générales (DOG)** que les PLU et les politiques agricoles locales assurent à la viabilité de l'agriculture

2.2. Le principe de compensation

2.2.1. Le principe de compensation écologique

2.2.1.1. *Evolution du cadre juridique et réglementaire*

Le cadre juridique qui instruit la protection de l'environnement et assure le principe de compensation est issu d'une histoire législative assez « dense » qui s'inspire de textes au niveau européen (les directives sur l'environnement) mais aussi internationaux (Convention pour la diversité biologique, le Millenium Ecosystem Assessment, ...).

En effet la production de différentes directives sur l'environnement (habitat, eau, nitrates, qualité de l'air, ...) par l'Union Européenne va enrichir le cadre législatif et réglementaire national. Ces Directives Européennes ont ainsi été transposées dans le cadre juridique national. C'est le cas, par exemple, de la directive cadre sur l'eau (DCE), promulguée en 2000, qui a été transposée en droit français par la loi n° 2004-338 du 21 avril 2004, modifiant le code de l'environnement, puis décliné au niveau régional avec l'élaboration du SDAGE à la Réunion en 2009.

Cette production législative vient également en écho à différentes conventions internationales dont le sommet de Rio, en 1992 et la création de la Convention pour la diversité biologique. La directive « habitats » a été la réponse européenne et elle se traduit par la mise en place du réseau Natura 2000 pour atteindre les objectifs de conservation de la biodiversité sur le territoire européen.

Enfin le Millenium Ecosystem Assessment (MEA) piloté sous l'égide de l'ONU par des économistes de l'environnement, dans une perspective de trouver des mécanismes de financement de la conservation, va introduire la monétarisation de la nature, à travers le concept de services écosystémiques. Il inspire largement les textes les plus récents, notamment les lois du Grenelle de l'environnement.

La promulgation de la **loi n°76-629 du 10 juillet 1976**, relative à la protection de la nature, a introduit en France la notion de patrimoine naturel et mis en avant son rôle essentiel pour l'intérêt général. Elle invoque la nécessité de protéger les espaces

naturels et la faune associée. Elle précise notamment que tout projet public doit respecter les préoccupations d'environnement et faire l'objet d'une étude d'impact qui outre l'évaluation des effets du projet doit préciser « ... *les mesures envisagées pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables pour l'environnement* ». Ainsi on retrouve dès cette période la démarche en trois phases : éviter/réduire/compenser qui est jusqu'à ce maintenant toujours mise en avant.

La **loi n°95-101 du 2 février 1995**, relative au renforcement de la protection de l'environnement, introduit explicitement le **principe de « pollueur payeur »**, la notion de « réparation » et le principe « d'action préventive et de correction », qui renforce le principe de compensation.

Depuis 2005 on observe une montée en puissance de la protection de l'environnement et de son cadre juridique. Après les travaux et aménagement, ce sont les documents d'urbanisme et schémas de planification qui doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale, après la transposition de la directive européenne n°2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, modifiant les codes de l'environnement et de l'urbanisme. Le fait majeur de cette inflexion est la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 01/03/05, relative à la Charte de l'environnement, insère les principes du droit de l'environnement, dont le **principe de précaution**, dans la Constitution « ...*la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation* ». La **loi n° 95-101 du 2 février 1995** sera complétée par la **loi n° 2008-757 du 1er août 2008** relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement qui transpose la Directive Environnemental du 21 avril 2004 relative à la responsabilité environnementale. Celle-ci précise la manière dont la compensation doit être réalisée. Cette directive établit un cadre commun de responsabilité en vue de prévenir et de réparer les dommages causés aux espèces et habitats naturels protégés, aux ressources en eau, ainsi que les dommages affectant les sols.

Le code de l'environnement, dont la partie réglementaire a été « unifiée » et publiée en 2005, précise les critères de mise en place de mesures compensatoires, en spécifiant les évaluations de projets de planification et les études d'impact pour des projets d'intérêt collectif ou des projets privés de type ICPE. Il complète ainsi (article L.23-2) du code de l'expropriation.

Enfin, le grenelle de l'environnement, initié en 2007, a produit deux lois dont le grenelle 2 qui a promu le principe de conservation de la biodiversité. L'Article 23 du grenelle I rappelle ainsi le principe de compensation et de réparation.

En 2010 un appel à proposition a été lancé pour expérimenter des démarches de compensation. Création du CDC biodiversité, organisme chargé de produire des unités

territoriales de biodiversité, qui pourront faire l'objet de compensation par des opérateurs

2.2.1.2. La mise en œuvre du principe

Des objectifs ambitieux

Dans le cadre de la loi du grenelle de l'environnement, l'objectif du chapitre 1° concernant la biodiversité vise à « *Stopper la perte de biodiversité sauvage et domestique, restaurer et maintenir ses capacités d'évolution* ». Le principe de compensation s'inscrit dans cet objectif en contribuant à empêcher qu'un projet puisse avoir des impacts négatifs sur la biodiversité.

La mise en œuvre du principe de compensation doit en effet garantir :

- ✓ L'absence de toute perte de biodiversité
- ✓ L'additionnalité, le bilan écologique à l'issue de la réalisation du projet doit être positif
- ✓ La faisabilité de la mise en œuvre des mesures qui doivent être opérationnelles et garanties par un financement
- ✓ La pérennité des mesures

Une démarche complexe

L'étude d'impact préalable à l'autorisation d'un projet, représente la pièce maitresse de la démarche (voir Figure 1). En effet elle va évaluer le panel et le type de mesures nécessaires pour garantir l'objectif d'assurer aucune perte nette de biodiversité et l'absence d'impact négatif sur l'environnement. Il s'agit de rechercher les mesures d'accompagnement (ou compensatoires) à savoir : i/les mesures d'évitement ; ii/les mesures d'atténuation ; et iii/les mesures de compensation. Un diagnostic préalable est réalisé pour évaluer les impacts prévisibles sur les espèces, les habitats et les fonctionnalités écologiques de tout projet. La compensation intervient lorsque l'impact n'a pu être évité par la conception d'un projet alternatif (variantes de projet) ou suffisamment atténué par la mise en œuvre de mesures de réduction. S'il subsiste des effets résiduels sensibles malgré tout, alors et seulement la compensation est envisagée. (DIREN PACA, 2008)

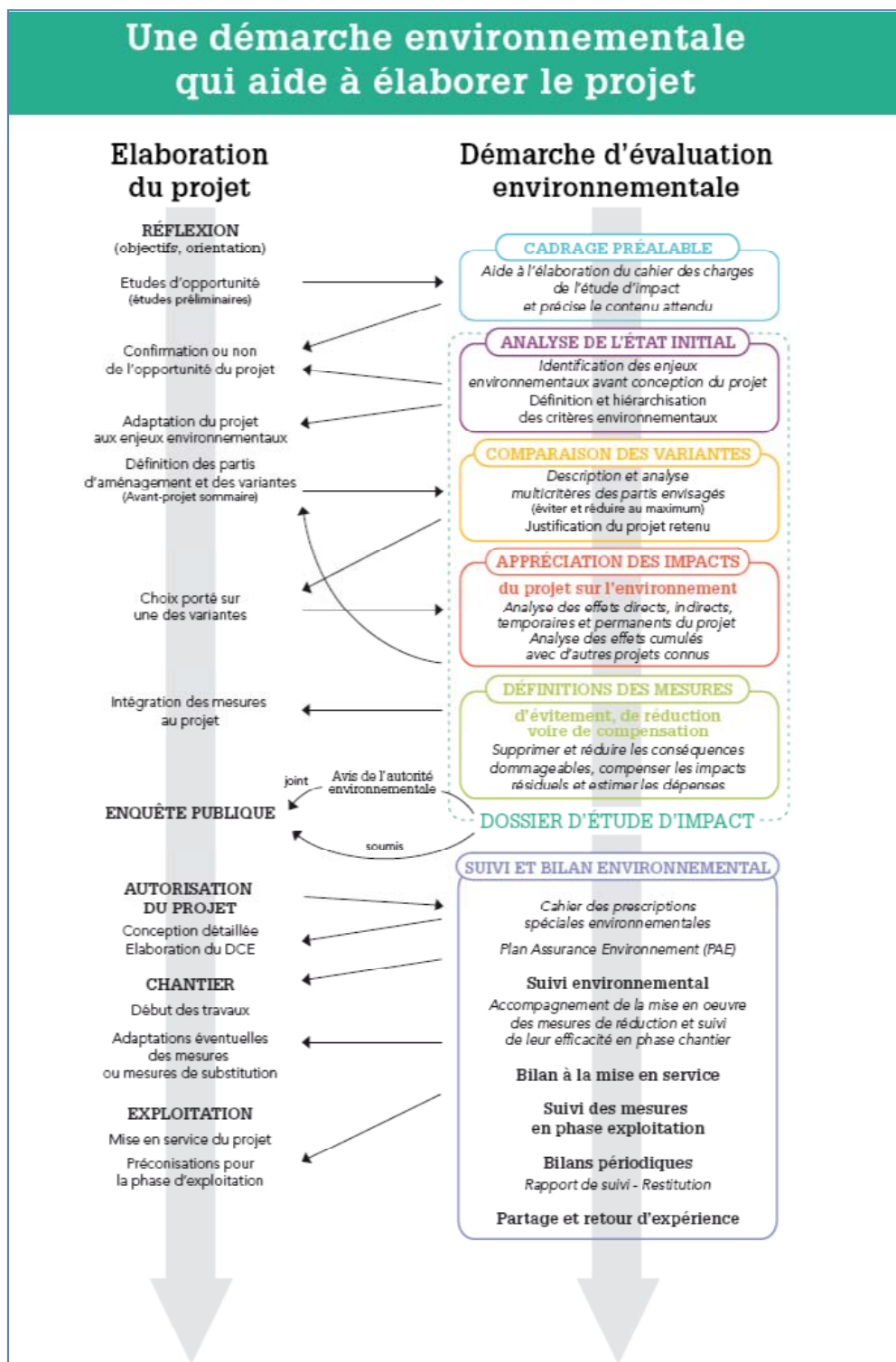


Figure 1 : démarche de mise en œuvre de l'évaluation environnementale d'un projet (source : DEAL Réunion)

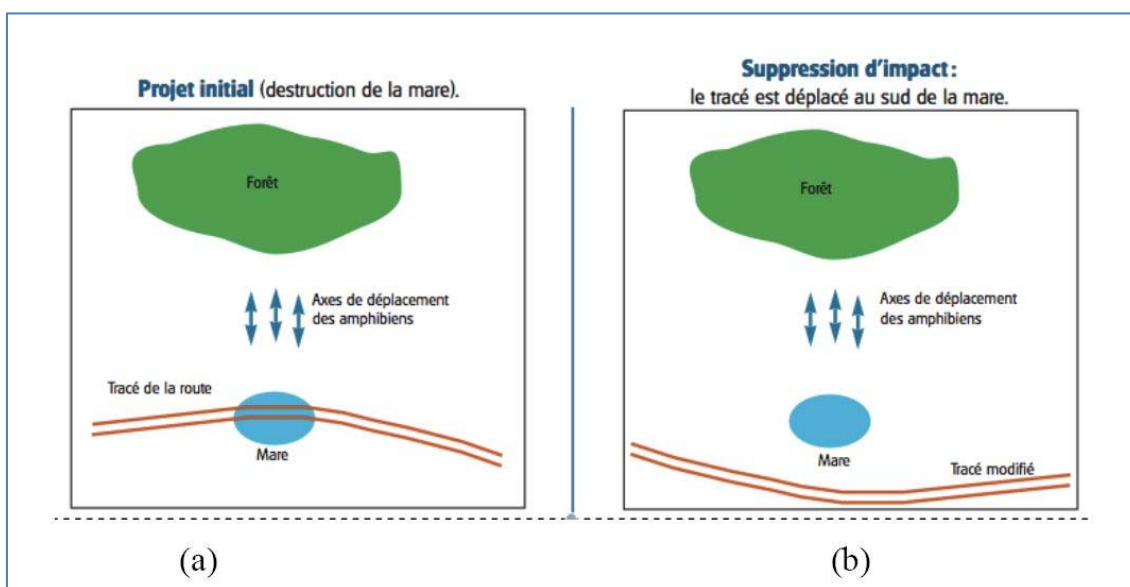
Une hiérarchie de mesures

Le diagnostic environnemental impose aux maîtres d'ouvrage du projet concerné, selon une hiérarchie de priorités :

- ✓ **Eviter les impacts de leurs projets,**
- ✓ **Réduire les impacts non évités,**
- ✓ **Compenser les impacts résiduels,** en mettant en œuvre des actions qui visent à reconstituer la biodiversité ou l'environnement selon un niveau au moins égal à la perte non évitée et/ou ni suffisamment réduite.

Les mesures d'évitement

Il s'agit le plus souvent d'une modification du projet initial, en mesurant les enjeux économiques et sociaux. Par exemple, un changement de tracé (cf. Figure 6) ou de site d'implantation permet de retirer les impacts techniquement et économiquement évitables. Dans le diagnostic la recherche d'alternative reste la priorité, les enjeux environnementaux relevant maintenant de l'intérêt général.

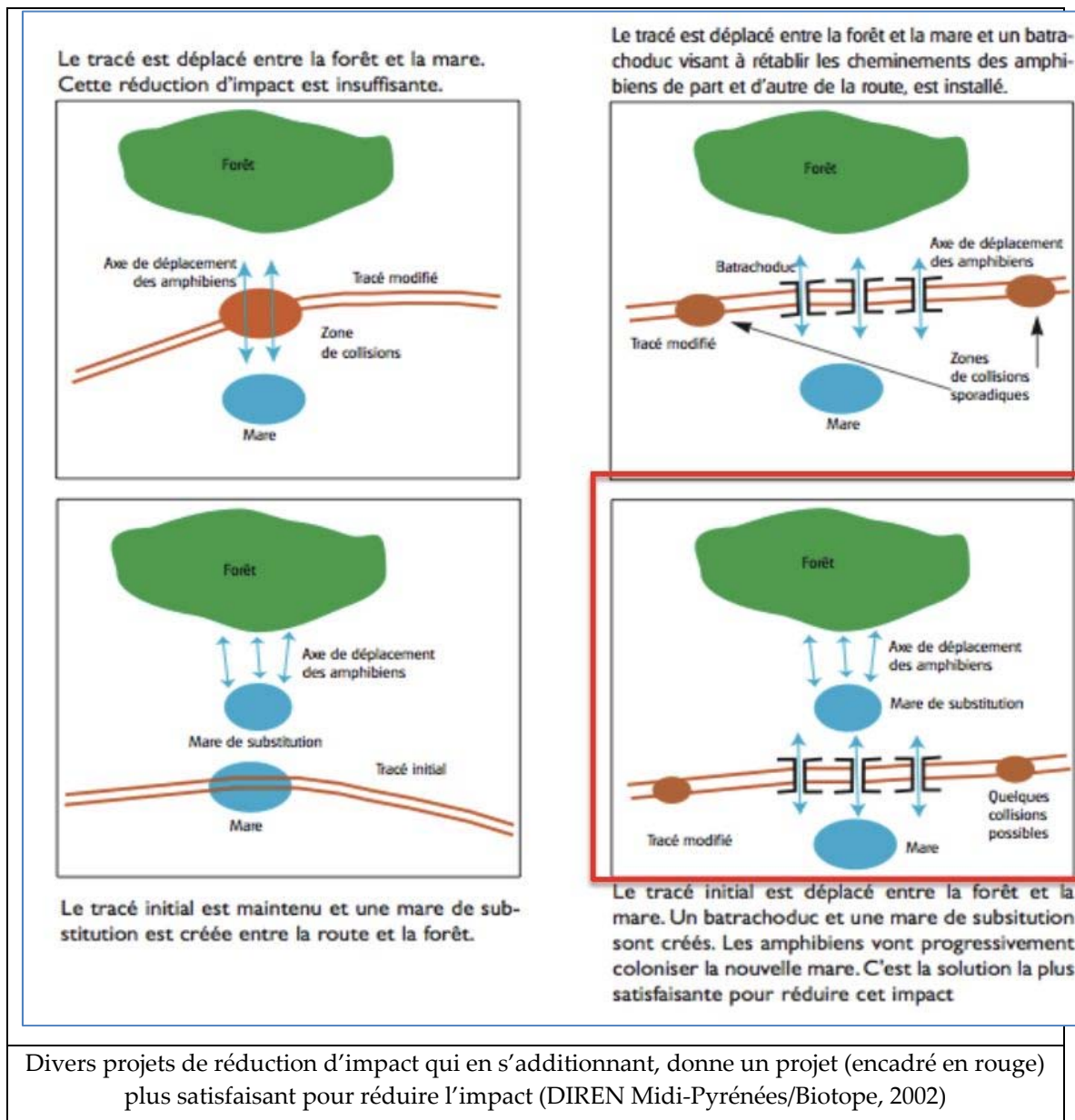


(a) Projet initial qui entraîne la destruction d'une mare ; (b) Modification du tracé du projet initial par application des mesures d'évitement (DIREN Midi-Pyrénées/Biotopie, 2002)

Les mesures de réduction

Si des impacts persistent et sont inéluctables (par exemple des impacts liés au chantier lui-même), en dépit des mesures d'évitements réalisées, des mesures d'atténuation de ces impacts sont obligatoirement recherchées et doivent se réaliser pendant la mise en œuvre du projet. D'après la DEAL Réunion (2011), « *il s'agit essentiellement de réaliser*

des adaptations techniques au tracé ou à l'implantation afin de réduire les impacts sur les milieux. Lorsque la réduction est totale, l'impact peut être considéré comme supprimé ».



Les mesures de compensation

Les phases d'évitement et de réduction sont évaluées afin de vérifier qu'il ne reste pas d'impacts résiduels. Le cas échéant, il est impératif de compenser les pertes résiduelles afin de rétablir une situation d'une qualité globale proche de la situation antérieure et un état écologique jugé fonctionnellement normal. « *il s'agit, pour la compensation, de limiter la perte de fonctionnalité et de biodiversité globale de l'entité géographique concernée...* » (DIREN Réunion, 2010). Elle est mise en œuvre le plus rapidement possible et à proximité de la zone concernée, porter sur les espèces et/ou habitats impactés, et être garantie à long terme. (DIREN PACA, 2008).

Lorsqu'un maître d'ouvrage doit compenser une dégradation de la biodiversité validée par les autorités environnementales, il s'engage dans un cahier des charges des actions qu'il doit entreprendre. Ce document, précise le nombre d'hectares et les types d'écosystème sur lesquels il doit avoir une action additionnelle afin de contrebalancer les atteintes de son projet. Une fois le cahier des charges établi, le maître d'ouvrage peut au choix réaliser lui-même la compensation ou plus fréquemment se tourner vers un autre opérateur compétent. En effet « ... *la mesure compensatoire représente souvent un « projet dans le projet »...* » (DEAL Réunion).

En raison de la nature du projet de compensation et de sa complexité, différents types d'actions sont possibles pour le réaliser. Elles sont souvent réalisées de façon combinée

- ✓ L'acquisition de foncier : indispensable soit pour acquérir un espace naturel qui représente un intérêt en termes de biodiversité soit pour mobiliser du foncier, souvent agricole, pour réaliser des actions de compensation
- ✓ L'amélioration de la connaissance et de la recherche : cela consiste à financer des expérimentations ou des études
- ✓ La gestion et restauration de milieux naturels
- ✓ La participation à un programme d'action pour des espèces ou habitats de haute valeur patrimoniale

2.2.1.3. Deux difficultés pour réaliser la compensation : la gouvernance et l'évaluation

La gouvernance : les enjeux d'une concertation nécessaire

La réalisation du diagnostic environnemental puis la mise en œuvre de mesures compensatoires s'avère être complexe à mettre en œuvre et requiert de la concertation et des compétences.

Elle mobilise des compétences scientifiques et de l'ingénierie technique. L'étude d'impact combine un diagnostic de territoire associé à une évaluation des enjeux environnementaux (DREAL, DRAAF). Elle mobilise des compétences scientifiques au service d'un projet intégré. En effet selon l'article R.122- 3 du CE, « *la mesure compensatoire ne peut rendre « acceptable » d'un point de vue de l'intérêt général, un projet trop impactant sur l'environnement alors même qu'il existerait des variantes alternatives non étudiées ou écartées sans réelle justification* » (DEAL Réunion, 2011). En conséquence, la concertation entre les différents acteurs concernés (voir Figure 2) est indispensable pour caler l'ensemble des objectifs du projet et faire émerger des solutions. Ces dernières doivent répondre au mieux à la préservation des enjeux fonctionnels de la biodiversité et à une sécurisation juridique du projet (DIREN PACA, 2008).

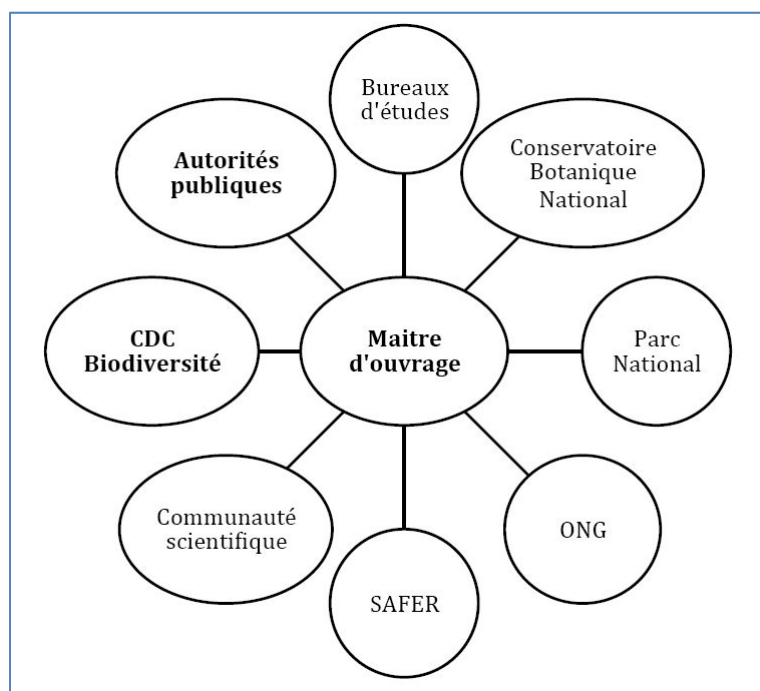


Figure 2 : Les acteurs ressources pour la mise en œuvre du principe de compensation pour la biodiversité (D'après DIREN PACA, 2008) (Réalisation L.P)

En métropole, le principe de compensation écologique a du mal à être effectif et se traduit par des mesures concrètes notamment dans le cadre de grands projets d'infrastructure publiques. Devant ce constat, la caisse des dépôts et consignations a créé en 2008 une filiale, la CDC Biodiversité, spécialisée dans le pilotage technique et financier d'actions en faveur de la biodiversité. Elle est ainsi chargée d'expérimenter et de piloter des mesures d'accompagnement, en collaboration avec les acteurs concernés, et en étroite consultation avec les autorités environnementales compétentes (DREAL, DRAAF). Elle est devenue l'unique opérateur français proposant un service de mise en œuvre de la compensation¹ destiné notamment aux entreprises souhaitant sous-traiter ces opérations de compensation.

La CDC Biodiversité intervient sur l'ensemble de la procédure de compensation en proposant toutes les compétences et services nécessaires à une « ingénierie » de la compensation.

Récemment elle expérimente une autre approche, **par l'offre**, qui s'inspire du système de compensation du carbone (compensation d'émissions par l'achat de crédits carbone²). Elle vise à constituer un capital « d'unités écologiques » ou « d'actifs

¹ Conception, réalisation, gestion technique et financière et suivi scientifique de l'opération sur toute la durée de l'engagement (10, 30, 50 ans, etc.)

² Qui financent des puits à carbone (plantation de forêt, etc.)

naturels » qui feront l'objet d'une transaction avec le maître d'ouvrage d'un projet impactant la biodiversité.

Cette approche, est actuellement expérimentée dans la plaine du Crau, avec l'opération Cossure qui concerne la restauration écologique de vergers en steppe pâturée. Ce type d'opération vise à faciliter la mobilisation des fonds financiers nécessaires et « industrialiser » la procédure de la compensation.

Cette opération est en cours de validation et devra obtenir un agrément avant d'être proposé aux entreprises et maître d'ouvrages.

Evaluer les impacts : la notion de valeur

La question de l'évaluation de la valeur de la biodiversité (et des services rendus par les écosystèmes) représente un enjeu politique important, comme l'a montré l'impact médiatique très important des documents produits lors du Millenium Ecosystem Assessment. En effet pour pouvoir réguler les usages et trouver les mesures pour protéger la biodiversité il faut pouvoir en évaluer le « prix », et aider les décideurs à trouver les moyens financiers nécessaires.

Le rapport du MEA, à la suite de nombreux économistes, montre aussi que cette évaluation est très complexe, notamment parce qu'en raison de la nature même de la biodiversité, différents valeurs peuvent être mobilisées. Ainsi les économistes distinguent différents types de valeurs

- Valeur d'usage
 - Usage direct, des biens ou services ayant une utilité directe (ressources prélevées)
 - Usage indirect, des biens ou services ayant une utilité indirecte (fonctions écologiques)
 - Valeur d'option, usage potentiel dans le futur (ressources génétiques)
- Valeur de non-usage
 - Valeur d'existence, attachée au fait de savoir qu'un bien existe (espèces emblématiques)
 - Valeur de legs, exprimant la volonté de transmettre aux descendants des valeurs d'usage et de non-usage (patrimoine)

Comme le montre la Figure 3, toutes ces valeurs ne sont toutes évaluables, et en général ce sont surtout les valeurs d'usages que l'on cherche à quantifier et monétiser.

Même si l'évaluation économique n'est pas déterminante dans le cadre de la compensation, elle est éclairante sur la difficulté d'évaluer les pertes induites par un projet. En outre l'autre difficulté de la compensation et de l'évaluation des impacts est

aussi la complexité de réaliser un diagnostic initial, qui lui requiert des compétences en biologie et en écologie.

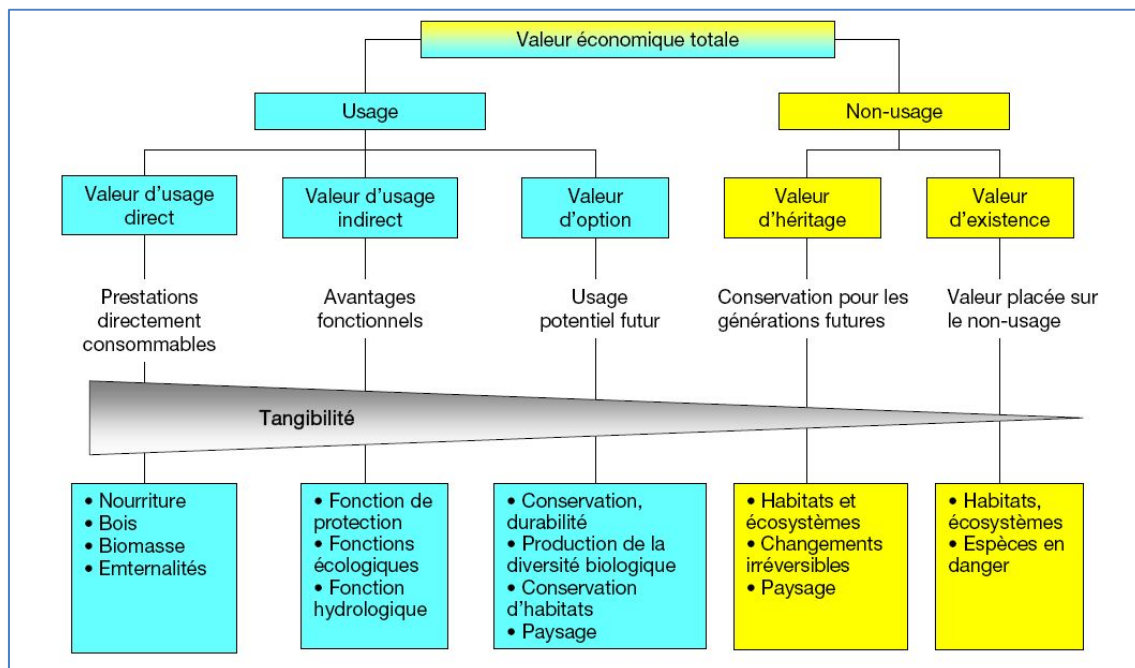


Figure 3 : les différentes valeurs mobilisables associées à la biodiversité, CAS 2009

2.2.2. La compensation de foncier agricole, ce qu'il est réglementairement possible de faire

2.2.2.1. Le cadre réglementaire

La mise en œuvre de mesures de compensation de foncier agricole est encadrée par des textes réglementaires, dans le cadre précis d'une expropriation liée aux projets public, déclarés d'intérêt collectif.

Les mesures de compensation s'appuient sur les dispositions décrites dans le **code l'expropriation** pour les conditions d'une indemnisation financière et par le **code rural**, pour les modalités de compensation foncière, notamment en imposant au maître d'ouvrage le financement d'opérations d'Aménagement Foncier Agricole et Forestier (AFAF) et les travaux connexes sur le périmètre qui est concerné. L'Aménagement Foncier Agricole et Forestier est une procédure mise en place lors de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (DTA) pour remplacer la procédure de remembrement.

L'expropriation permet à une collectivité territoriale d'acquérir l'autorité des biens immobiliers privés afin de réaliser des projets d'aménagement déclarés d'utilité publique, quand, après négociation, elle n'a pas réussi à obtenir l'accord du propriétaire. D'après le chapitre III du **Code l'expropriation** pour cause d'utilité

publique, les atteintes portées aux exploitations agricoles et à l'environnement ou au patrimoine culturel par des ouvrages public doivent faire l'objet d'une indemnisation. Il fixe également les modalités de l'indemnisation.

2.2.2.2. Les indemnisations financières

Selon l'article L 13-13 du Code de l'expropriation, « *Les indemnités allouées doivent couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain, causé par l'expropriation* ».

La procédure d'indemnisation, selon le code de l'expropriation, distingue **le préjudice patrimonial** (perte du foncier) **du préjudice professionnel** (perturbation de l'exploitation agricole).

Elle prévoit différents types d'indemnités qui visent à compenser tous les impacts liés à la perte de terres agricoles.

Les propriétaires, qui subissent le préjudice patrimonial bénéficient d'une indemnité principale qui correspond à la valeur vénale du terrain exproprié. Elle peut être complétée par une indemnité de «remploi» destinée à couvrir les frais d'acquisition de nouvelles parcelles (notaire, ...). Il existe également des indemnités accessoires comme la « prime » pour une libération rapide des parcelles concernées pour compenser d'autres préjudices établis (par exemple un aménagement réalisé sur la parcelle expropriée, la rupture d'unité de propriété ou une dépréciation liée à la nouvelle géométrie d'une parcelle).

Le préjudice professionnel concernent tous les exploitants qu'ils soient propriétaires ou fermiers. Il est compensé par différentes indemnités qui visent à compenser les préjudices subis par l'exploitant.

L'indemnité d'éviction ou d'exploitation correspond à la perte de revenu pendant la période estimée nécessaire pour retrouver une situation économique équivalente à celle antérieure à l'éviction. Elle est en général calculée sur la base de la marge brute d'exploitation, multipliée par le nombre d'années de préjudice et rapportée à la surface concernée par l'expropriation. Elle est toujours associée à une indemnité pour arrières-fumures et fumures destinée à compenser la valeur des fumures et amendements restés en terre sur les parcelles concernées (correspondant aux normes de fertilisation et d'amendement). D'autres indemnités complètent la réparation des différents éléments du préjudice pour l'exploitation : le déséquilibre d'exploitation, la destruction de récolte, les voies d'accès, le bail à long terme, la présence de drainage et d'installations d'irrigation, le plan d'épandage, l'allongement de parcours, etc.

Enfin une **indemnisation globale** est possible si l'emprise expropriée compromet gravement l'équilibre de l'exploitation. L'exploitant peut alors demander une indemnisation pour l'emprise totale de l'exploitation ou de la parcelle. Dans la partie réglementaire du code rural, Les critères qui définissent sont les suivants selon l'article R 352-2 à 14

- Un bâtiment essentiel à la vie de l'exploitation est exproprié et ne peut être reconstruit ;
- Le pourcentage des terres expropriées représente une valeur de productivité supérieure à 35 p. 100 au sens de l'article L. 123-4 ;
- Le pourcentage des terres expropriées représente une valeur de productivité supérieure à 10 p. 100 et la surface restante est inférieure à la surface minimum mentionnée à l'article L. 312-5 ;
- Il est impossible, en poursuivant l'exploitation, de couvrir normalement les charges non réductibles subsistant après l'expropriation.

Dans ce cas de figure une étude est généralement mandatée pour évaluer le préjudice, au cas par cas.

La rédaction de **convention** est nécessaire pour évaluer le préjudice causé à une exploitation par une expropriation d'une partie de son foncier est extrêmement difficile. Toute la procédure d'indemnisation, et en particulier la fixation des indemnités et les modalités de calcul des indemnisations sont en général décrites dans une convention, négociée entre la profession agricole (chambre agriculture et syndicats et l'administration fiscale), sous la forme de barèmes ou de forfaits.

En outre, les grands opérateurs publics (GDF, EDF, RFF, etc.) ont élaboré des protocoles, au niveau national, avec les syndicats agricoles et France Domaine, pour des procédures d'expropriation mais aussi pour indemniser les dommages liés à des travaux, à des servitudes ou à une occupation temporaire. Des conventions déclinent ces protocoles à l'échelle départementale afin d'ajuster les forfaits d'indemnisation aux conditions locales et selon les filières.

C'est la chambre d'agriculture associée aux syndicats agricoles qui se chargent d'élaborer la convention avec le service des domaines, au niveau départemental. Ces conventions précisent le type d'indemnité qui est prévu (pour quel préjudice) et des forfaits, qui peuvent être révisés régulièrement. Le montant des indemnités et des forfaits est contrôlé par le service des Domaines.

Ces conventions vise à faciliter la procédure d'expropriation en favorisant des accords à l'amiable avec le maitre d'ouvrage. Ces protocoles servent ainsi de base de négociation entre le maitre d'ouvrage et les expropriés. Au delà des forfaits qui sont présentés, il est possible pour des exploitations de présenter, à partir d'éléments comptables, leur propre évaluation des pertes à indemniser (calcul de la marge brute, ...).

C'est toujours le **juge d'expropriation** qui est le dernier recours pour régler la réparation des préjudices.

2.2.2.3. Des mesures compensatoires foncières

L'article L123-4 du code rural précise la finalité de la compensation : « ...Chaque propriétaire doit recevoir, par la nouvelle distribution, une superficie globale équivalente, en valeur de productivité réelle, à celle des terrains qu'il a apportés... »

Lors de la réalisation de grands ouvrages publics, l'article L23-21 du Code de l'expropriation établit que « lorsque les expropriations sont susceptibles de compromettre la structure des exploitations dans la zone déterminée, l'obligation est faite au maître de l'ouvrage, dans l'acte déclaratif d'utilité publique, de remédier aux dommages causés en participant financièrement à l'exécution d'opérations d'aménagement foncier ». Ces dispositions s'appliquent aux projets, plans, programmes ou autres documents de planification mais également en cas de « ...création de zones industrielles ou à urbaniser ou de constitutions de réserves foncières. ».

Par ailleurs, conformément à l'article L.123- 24 du Code rural, repris dans la déclaration d'utilité publique, le maître d'ouvrage doit participer financièrement aux aménagements fonciers et travaux connexes permettant de restructurer le parcellaire agricole et forestier. Afin de répartir plus équitablement ces emprises sur l'ensemble des exploitations de l'emprise concernée par le projet, les commissions communales ou intercommunales d'aménagement foncier peuvent décider d'un projet de d'aménagement foncier agricole et forestier (dont les frais sont à la charge du maître d'ouvrage). Ces projets d'aménagement sont réalisés sous la responsabilité du Conseil Général, collectivité territoriale qui a compétence en matière d'aménagement foncier agricole.

Deux types d'aménagement sont possibles, selon la partie réglementaire du code rural (voir Figure 4). Un Aménagement Foncier avec **inclusion d'emprise** (l'emprise de l'ouvrage public est incluse dans le périmètre d'aménagement foncier), fait jouer la solidarité en répartissant les pertes de foncier (un prélèvement de 5% maximum sur toutes les exploitations situées dans le périmètre d'aménagement) sur l'ensemble des exploitations concernées. C'est souvent le cas pour les ouvrages linéaires (route, etc.). L'Aménagement Foncier avec **exclusion d'emprise** (l'emprise de l'ouvrage public est exclue du périmètre d'aménagement foncier). Dans ce cas seules les parcelles situées sous l'emprise de l'ouvrage sont concernées par l'expropriation (par voie amiable ou judiciaire). L'opération d'aménagement foncier se réalise alors de part et d'autre de l'ouvrage dans le périmètre perturbé par l'ouvrage. Dans les deux cas, la SAFER est souvent mise à contribution pour mobiliser des réserves foncières qui serviront à compenser les pertes induites.

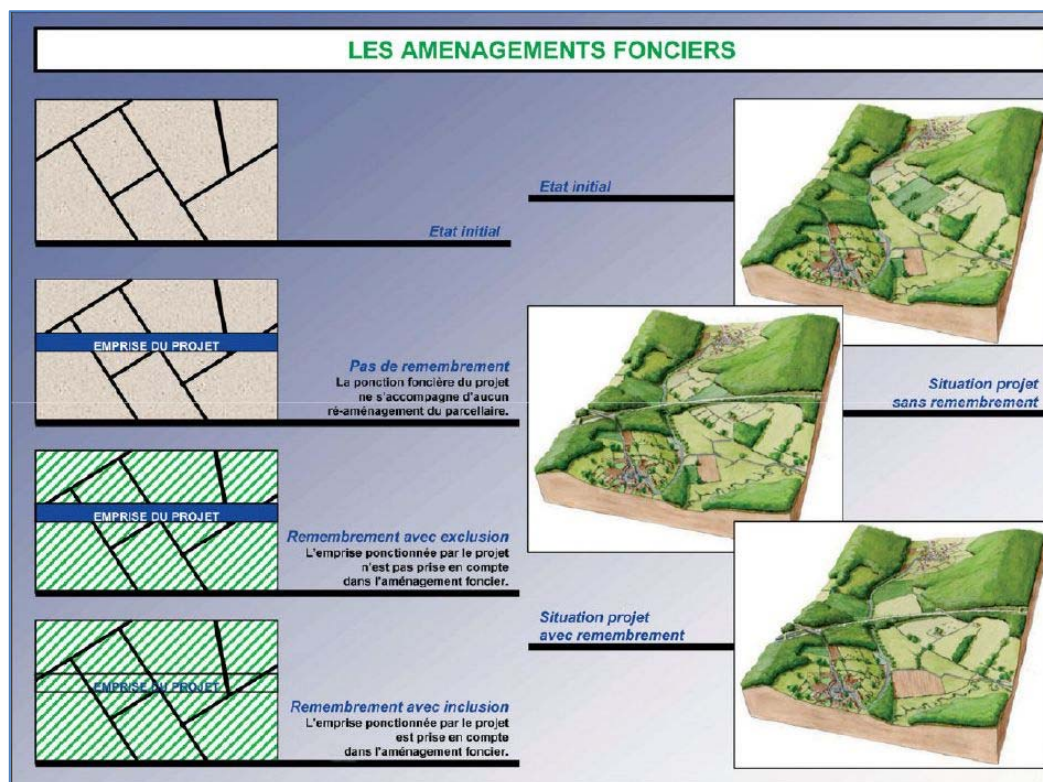


Figure 4 : Les différents scénarii d'aménagement foncier (source RFF)

2.2.3. De nouveaux débats sur le foncier agricole

Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, un groupe de travail sur l'économie de la nature en ville, a été constitué pour réfléchir et proposer des actions visant à renouer les liens entre la ville et sa nature (au sens large), dans un projet global et territorialisé, dont fait partie l'agriculture. Ainsi, parmi les propositions, il s'agit de «...revoir la valeur économique du foncier agricole au regard de la place de l'agriculture dans le projet urbain, et des aménités qu'il génère...»³.

Sur la question des valeurs associées au foncier agricole (voir **Encadré 1** *Erreur ! Source du renvoi introuvable.*). Il est intéressant de voir comment les réflexions sur la compensation écologique viennent percoler et font évoluer le « regard » sur les espaces agricoles. Ainsi dans ce cadre de réflexion, certes relativement théorique, ce n'est pas seulement l'indemnisation de l'exploitation qui est en jeu mais aussi mais bien toutes les valeurs potentielles attachées à un espace agricole qui sont discutées.

³ Atelier « économie de la nature en ville », rapport de synthèse de l'atelier, Grenelle de l'environnement, MEDDEM, février 2010, Paris, 16 p.

Encadré 1 : proposition du groupe de travail sur l'économie de la nature en ville, grenelle de l'environnement

Proposition n°4 : calculer la valeur économique totale du bien foncier agricole périurbain basé à la fois sur sa valeur d'usage :

- Direct (consommation /l'utilisation du bien),
- Indirect (tous les avantages fonctionnels/ liés à l'existence du bien)
- D'option (selon le potentiel futur qu'on pourra en faire)
- D'héritage (conservation du bien et de son usage pour l'avenir/génération futures)
- D'existence (valeur placée sur le non-usage, en l'occurrence le fait de conserver des espaces ouverts sur la ville)

C'est dans ce cadre, par exemple, que la question des services environnementaux peut être débattue car ce sont des fonctions qui rendent des services aux collectivités.

2.3. Analyse

2.3.1. Le foncier

Le foncier est devenu un enjeu majeur pour l'agriculture mais aussi pour l'aménagement du territoire dans une perspective de développement durable. Ainsi les récents documents de politiques, la dernière loi de modernisation agricole propose différents outils pour freiner et contrôler le phénomène d'artificialisation des terres agricoles. La loi du grenelle de l'environnement reconnaît la contribution des espaces agricoles au développement durable des territoires. Elle impose, ainsi, dans le cadre des SCOT, une analyse et une évaluation de la consommation des espaces agricoles. En conséquence le statut du foncier agricole évolue vers une meilleure reconnaissance de son rôle dans l'aménagement de l'espace.

Les Lois de modernisation agricole de 2010 et la loi du grenelle de l'environnement sont également révélatrices d'un « retour » de l'Etat et d'une volonté d'encadrer le rôle des collectivités territoriales dans l'aménagement du territoire. Ainsi à la Réunion, comme dans tous les DOM où la question du foncier agricole est très critique, la Commission départementale de la consommation des espaces agricoles sera dotée d'un pouvoir d'un avis sur tout projet qui induit le déclassement de terres agricoles ou de la division parcellaire (ordonnance n° 2011-864 du 22 juillet 2011).

Néanmoins le constat reste très mitigé. Le cadre juridique qui a largement évolué ces dernières années a accentué le grand déséquilibre, en termes de protection entre les espaces naturels et les espaces agricoles. La biodiversité et l'environnement sont maintenant protégés par la notion d'intérêt général.

Les outils à la disposition du monde agricole ne sont pas à la mesure du phénomène. Ainsi par exemple la SAFER et son pouvoir de préemption, qui s'applique sur des

transactions entre acteurs agricoles ou privés (non agricoles) ne peut s'opposer à un projet public. En outre, dans le cadre des projets d'AFAF, où la SAFER peut intervenir pour constituer des réserves foncières, la procédure n'est pas adaptée pour anticiper et protéger les agriculteurs. Ainsi, dans le cadre de la compensation de perte de biodiversité, pour éviter cet écueil, la CDC biodiversité s'est doté de moyens pour constituer un capital « d'actifs environnementaux ».

2.3.2. La compensation

Le principe de compensation écologique, comme celui qui concerne le foncier agricole, reste malgré tout controversé en raison de la complexité même de l'objectif de la compensation (impact environnemental nul et réparation des préjudices de l'exploitation). La compensation foncière agricole pose question sur la réparation des préjudices subis. Malgré les protocoles élaborés par le monde agricole pour tenter de normaliser les procédures d'indemnisation, les agriculteurs expropriés ne sont pas souvent satisfaits. Une étude récente menée par l'INRA en Ile de France montre qu'il y a une grande occurrence de conflits liés à des procédures d'expropriation d'agriculteurs, en particulier les fermiers, qui remettent en cause les termes des accords collectifs signés entre les syndicats et le service des domaines. Les litiges portent essentiellement sur les préjudices causés à un projet d'exploitation qui est souvent construit sur du moyen terme (R. Melot, 2011).

Il existe également un risque de dérive, déjà observé dans les pays Anglo-saxons où les mesures compensatoires constituent finalement un moyen de résoudre l'acceptabilité sociale du projet (Julie Gobert, 2010). Ainsi, l'expérimentation, par le CDC Biodiversité, de la création d'un capital d'unités écologiques, qui s'inspire du principe de mitigation banking ou « banques de biens environnementaux » vise à sous-traiter la compensation pour la rendre plus efficiente. Néanmoins elles représentent un risque non négligeable d'offrir aux entreprises une opportunité de résoudre plus facilement la compensation, comme cela est observé avec les projets de compensation par les crédits carbone.

Le constat que la compensation ne constitue en rien un frein aux projets consommateurs d'espace, est maintenant bien partagé. En effet, en général, le poids de la compensation ne pèse rien au regard des valeurs de l'investissement puis des effets socio-économiques induits par un projet d'infrastructure (type LGV). Ainsi à la Réunion, le coût de la compensation foncière sur les projets de fermes photovoltaïques n'a certainement pas constitué un obstacle majeur pour ces projets.

Enfin, la montée en puissance de la compensation écologique inquiète beaucoup le monde agricole, car la compensation, dans le cas des grands projets d'infrastructure, par exemple, se réalise essentiellement sur des espaces agricoles. Cette concurrence

vient ainsi se surajouter à la pression urbaine existante et confirme la vulnérabilité des terres agricoles au regard des cadres juridiques et réglementaires qui sont à l'œuvre.

3. Analyse de réflexions et d'expériences pour réaliser de la compensation foncière

A partir d'une analyse bibliographique et de quelques entretiens, ce chapitre décrit un panorama national des réflexions et des projets à l'œuvre pour réaliser de la compensation foncière. Après avoir montré comment se décline une « doctrine » régionale sur cette problématique, nous présenterons comment une collectivité locale s'organise pour mobiliser le principe de compensation et le traduire en mesures concrètes. Enfin, différentes expériences seront décrites pour montrer comment peut se résoudre la nécessaire prise en compte de l'intérêt collectif, à travers des mesures pour compenser l'impact sur une activité économique d'un territoire.

3.1. Une réflexion stratégique à l'échelle régionale : l'exemple de la région PACA

En région PACA, les espaces agricoles sont fragilisés par la très forte pression urbaine. Le dernier recensement indique une baisse de 12% de la SAU depuis 2000, dans la Région PACA. Près de la moitié des exploitations se situent en zone d'agriculture périurbaine. Dans le Var, la situation devient sensible, puisque les surfaces ont diminué de près de 20% en 10 ans. Face à cet enjeu, la profession agricole et les services de l'état se sont mobilisés.

Dès 2003, lors d'un séminaire, animée par la DRAAF⁴, il est préconisé que la volonté de réduire la consommation de terres agricoles soit « *transcrite non seulement dans des chartes mais aussi dans les documents d'aménagement du territoire (DTA, SRADT) ou d'urbanisme (SCOT, PLU)...* ». Le recours à la compensation foncière est aussi mis en avant et il est proposé que « *...un mécanisme de surcompensation devrait être mis en œuvre, à la charge du maître d'ouvrage* ». Néanmoins, il est souligné que le réglementaire n'est pas le seul levier à mobiliser et que « *... la pérennité des zones agricoles nécessite plus largement l'établissement d'un nouveau contrat solidaire entre agriculteurs et urbains...* ». Un « accord » politique doit donc être trouvé entre les collectivités et la profession agricole pour résoudre ce problème qui impacte l'économie agricole mais aussi l'aménagement du territoire.

Partant du constat que « *... tout doit être mis en œuvre, notamment dans le cadre des documents d'urbanisme pour que ne soit plus porté atteinte aux espaces de production...* », la Chambre d'Agriculture du Var s'est engagée il y a quelques années dans l'élaboration

⁴ Etude de la DRAF PACA : Le problème foncier en zone périurbaine, séminaires nov. 2003, mars-mai 2004

d'une stratégie pour protéger le foncier agricole qui devrait se décliner dans une charte, ratifiée par l'ensemble des acteurs concernés. Dans ce cadre, le service juridique de la chambre a publié une note sur le principe de compensation et les modalités de mise en œuvre pour réduire le déclassement des zones agricoles dans les documents d'urbanisme.

Rédigée en 2004, elle présente un mode opératoire qui a été discuté en interne à la Chambre. L'objectif de la démarche est, avant tout, d'éviter la consommation de terres agricoles par un projet d'urbanisme. La compensation, conformément au cadre juridique existant, concerne le foncier lui-même et le volet économique.

La compensation spatiale doit se réaliser sur des espaces non agricoles, avec un potentiel agronomique équivalent, et sera complété financièrement, par le maître d'ouvrage, pour restituer le « *potentiel agro économique* » perdu. Pour garantir la réalisation de la compensation la chambre propose, en s'appuyant sur des conventions avec des institutions en capacité de constituer des réserves foncières, d'assurer la maîtrise d'ouvrage de la compensation, avec l'appui de la SAFER ou l'EPFR (identifier des terres, des exploitations candidates, appui à des opérations d'aménagement, etc.) et d'accompagner le volet financier de la compensation.

En conclusion de cette note, la chambre revient sur le principe même de la compensation en évoquant le risque qu'il soit détourné de son objectif premier, c'est-à-dire éviter tout changement d'affectation d'une terre agricole, avec comme conséquence un déplacement des terres agricoles vers des espaces naturels, de moindre valeur agronomique. La chambre consulaire a ainsi proposé la mise en place d'un « *système de péréquation financière* » entre les communes, au niveau départemental, qui consisterait à faire payer une taxe aux communes les plus consommatrices d'espaces agricoles, au profit des plus « vertueuses ». Cette proposition n'a pas été retenue par le Conseil Général.

Ces réflexions ont continué de circuler dans la région PACA, notamment auprès de la chambre d'agriculture des bouches du Rhône, qui a publié récemment un guide de l'urbanisme, qui traite des mesures pour limiter la consommation des terres agricoles. Elle reprend en effet les termes de la compensation écologique, à savoir les phases : évitement, réduction et compensation, le piste de d'un stock de foncier, des réserves foncières. Les mesures de compensation doivent viser à «... *améliorer le fonctionnement global de l'agriculture du secteur (concerné)...* » et « *indemniser les préjudices indirects* », c'est-à-dire compenser une perte du potentiel de production.

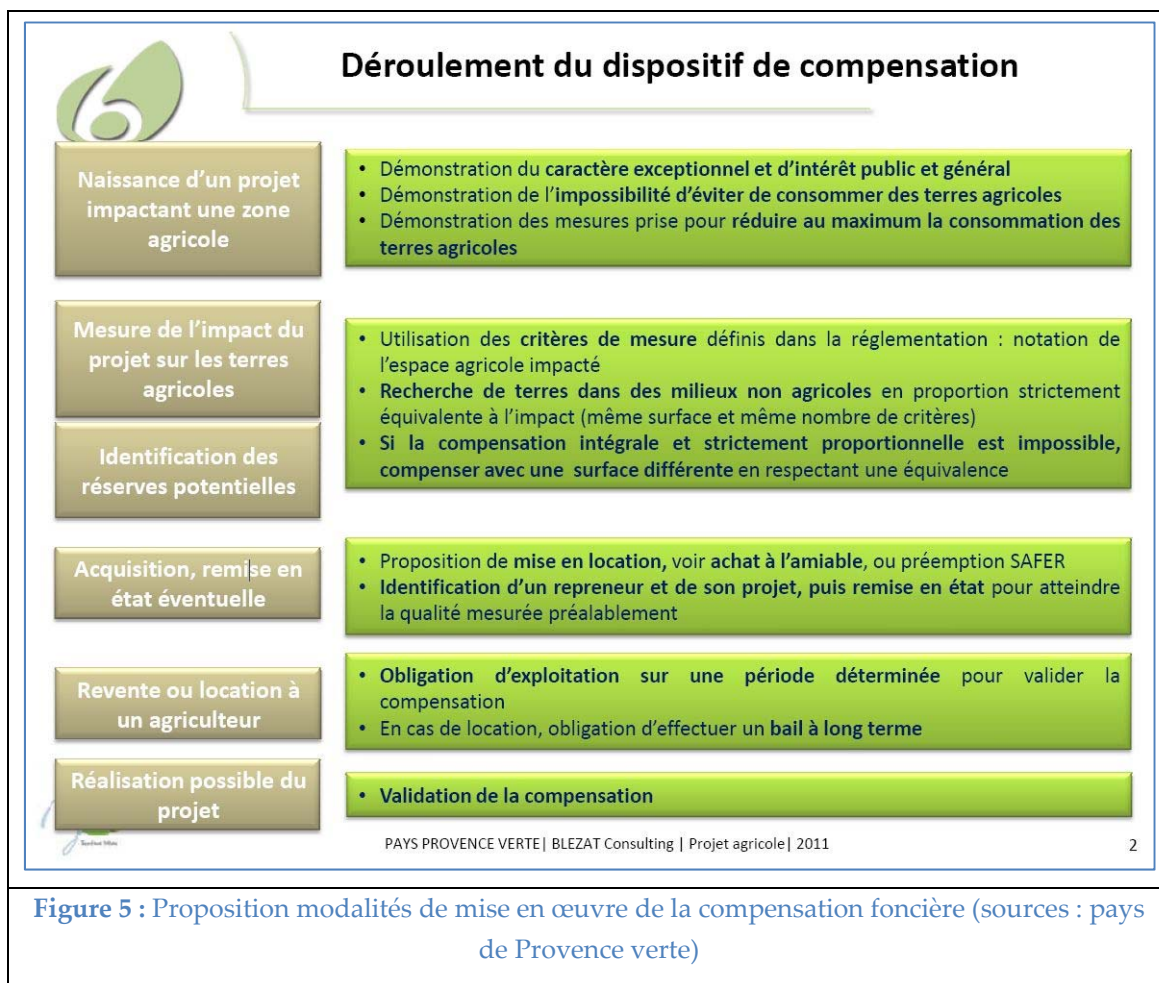
3.2. Une mise en œuvre locale : le cas du Pays de la Provence verte

C'est peut être à un échelon local, le pays de la Provence Verte, que cette réflexion se traduit par une démarche, réellement portée par les élus politique. Le pays de la Provence Verte qui regroupe 4 intercommunalités (39 communes) est piloté par un syndicat mixte. Celui-ci est en charge de mettre en place un SCOT. Dans cette perspective et après le constat d'une baisse très alarmante des espaces agricoles, un document de stratégie foncière a été élaboré, avec l'aide du Conseil Régional et de l'EPFR.

Initiée en 2007, elle a été finalisée en 2010 par la publication d'un document proposant des mesures concrètes pour réaliser les orientations du SCOT, dont la « *réduction des mitages par une densification des espaces urbains actuels* » et « *la gestion active des zones agricoles ou de gestion aidée de la forêt privée* ».

Dès 2009, la volonté des élus s'est concrétisée par la signature d'une délibération du syndicat mixte, un objectif de maintenir la SAU à 14% pour « *préserver les terres agricoles de la Provence Verte sur la base des zonages agricoles en vigueur au 31/12/2009, dans les documents d'urbanismes communaux et ceux des Appellations d'Origines Contrôlées existants* ». Il y est précisé qu'une commune peut déclasser une terre agricole, sous réserve de compenser « *la surface agricole perdue par une surface ouverte à l'agriculture de taille et de qualité agronomique compensée* » mais surtout après avoir reçu l'avis du syndicat mixte, qui doit statuer la demande de dérogation (caractère d'intérêt général du projet, exploration de pistes alternatives, etc.). Il y a donc une régulation par une instance supérieure, qui est d'ailleurs consolidée par les nouvelles dispositions de la loi du grenelle de l'environnement, qui renforcent les prérogatives d'un SCOT et reconnaissent le rôle des espaces agricoles dans la recherche d'un équilibre en matière d'aménagement du territoire.

Le principe de compensation qui a été validé par les élus, est inscrit dans les objectifs du PADD, en cours d'élaboration. Les modalités de mise en œuvre de mesures compensatoires font l'objet d'une expertise par un bureau d'étude qui propose la démarche suivante (voir Figure 5).



Dans cette étude qui doit être soumise aux élus, les points suivants sont traités :

- **La nature de la dérogation** qui autoriserait un projet à consommer de l'espace agricole. La notion d'intérêt général, qui est floue, nécessite d'être spécifiée dans le contexte de ce territoire. Il faut définir ce qui relève de l'intérêt général du pays de la Provence verte et identifier le type de projet concerné.
- **La caractérisation et le zonage des espaces agricoles** : ce diagnostic concerne les espaces qui doivent être protégés (et à compenser) et aussi les espaces de reconquête potentielle pour réaliser la compensation. Les espaces agricoles sont qualifiés en fonction de différents critères additionnels : (i) zone AOC (ii) la pente (iii) investissement irrigation (iv) structure parcellaire. Les espaces de reconquête, dans un contexte de forte déprise, sont souvent d'anciennes terres agricoles reclassées en zone naturelle (N) ou situées en zone AOC. Des critères comme la contiguïté avec des espaces agricoles ou la pente permettent d'affiner le choix, notamment en termes d'équivalence (avec la parcelle à compenser).
- **La procédure d'acquisition et de constitution d'une réserve foncière** : l'acquisition peut se réaliser classiquement par une collectivité ou bien par la

négociation d'un bail, sur du long terme, avec un propriétaire privé. Ces procédures d'acquisition (conventionnement SAFER, etc.) peuvent être réalisées par la commune ou par l'Intercommune, ce qui permet de mutualiser les coûts et de disposer d'un stock de terres important. Néanmoins elle nécessite une bonne coordination entre les communes (entre les acquisitions de terres et des projets de compensation) pour éviter une rupture qui risque de bloquer des projets. Le financement des acquisitions, de l'aménagement parcellaire et de la remise en culture, peut mobiliser des instruments publics qui existent déjà (remise en état de friches, etc.).

Ce projet local, un SCOT, n'est pas encore l'œuvre. Nous n'avons pas eu accès (l'étude sur la compensation n'est pas encore achevée) à des éléments plus concrets, notamment les outils et les moyens financiers, choisis pour constituer des réserves de foncier. Néanmoins il est possible de tirer, dès à présent, quelques enseignements de cette expérience :

- ✓ En terme de gouvernance, le niveau intercommunal paraît séduisant, à la fois par ce qu'il offre des possibilités de mutualiser des moyens (foncier, financier, etc. et aussi une vision cohérente de l'aménagement, notamment sur des projets structurants (notamment pour débattre de ce qui est de l'intérêt général pour le territoire de la Provence verte). On constate d'ailleurs, que c'est souvent à cette échelle intercommunale que la gestion des espaces agricoles est souvent prise en compte et discuté. En outre le grenelle de l'environnement renforce cette prérogative. Néanmoins on peut s'interroger sur l'équilibre entre la consommation et la compensation de terres agricoles, au sein des communes, et du risque de conflits entre ces communes.
- ✓ Le statut de l'opérateur en charge de l'animation et du portage est un syndicat mixte, un statut qui semble garantir une légitimité institutionnelle et une pérennité. En apportant de l'expertise et une bonne capacité d'animation, il a permis de lever les clivages et offre une garantie de porter le projet sur du long terme. Enfin on peut observer que le syndicat mixte a mis près de 5 ans pour mettre en place le projet, qui n'est d'ailleurs pas encore effectif.
- ✓ Cette expérience montre l'importance de débattre et d'atteindre un consensus à donner sur le statut des espaces agricoles. En outre, cette échelle locale est intéressante pour contextualiser et ajuster par exemple les critères pour élaborer les zonages des espaces agricoles à enjeux en fonctions des spécificités locales (systèmes de production, labels, etc.). Cette contextualisation est nécessaire pour arriver à un consensus et définir concrètement les espaces de la compensation.

3.3. Des pistes pour compléter les mesures de compensation prévues par la réglementation : la défense des activités agricoles sur le territoire

La réglementation en vigueur (code de l'expropriation et code rural) prévoit d'indemniser des exploitations impactées par un projet d'infrastructure ou d'urbanisation, d'une part en compensant la perte foncière via des réserves foncières et, d'autre part, la perte économique par des indemnités financières qui sont établies par des protocoles et des conventions (voir § 2.2.2.2).

Néanmoins, le monde agricole mais aussi des collectivités territoriales, ont depuis peu conscience des effets indirects sur l'économie agricole locale, à la fois des projets qui déclassent des terres agricoles mais aussi des mesures de compensation, notamment de la mise en réserve de foncier agricole qui peut impacter d'autres exploitations, non concerner par le projet. Ces impacts, notamment sur la déstructuration possible de filières ou d'un bassin de production, sont maintenant mis en avant comme le montre la position de la chambre d'agriculture du Var (voir § 3.1).

Dans cette perspective, il s'agit de compenser au mieux et surtout de prendre en compte l'intérêt collectif de l'agriculture, considérée comme une activité économique à part entière et inscrite sur un territoire.

C'est ainsi que différents projets et expérimentations ont été conçus et, pour certains, mis en œuvre⁵. Ils visent tous à résoudre ces impacts indirects sur l'activité agricole en allant au delà de ce que prévoit la réglementation, notamment en concevant des mesures collectives d'indemnisation.

Deux situations se distinguent :

Des opérations concertées et institutionnalisées qui visent à anticiper les effets de projets d'infrastructure :

Il s'agit de la création de fonds destinés à financer des projets agricoles sur le territoire concerné et compenser les impacts du futur aménagement sur le morcellement des exploitations agricoles du secteur. Il est porté par des élus de collectivités et les acteurs du monde agricole, conscients des enjeux liés au maintien du foncier agricole de leur territoire.

Le projet le plus abouti est le Fonds départemental d'investissement économique, agricole et agro alimentaire, créé en Isère par la chambre d'agriculture, associée avec deux agglomérations. Le fonds, cogéré dans le cadre d'un GIP, est sous la tutelle du

⁵ Une étude, pilotée par le SUACI, FONCIALP «Expériences de gestion du foncier en zone de montagne » est en cours et vise notamment à analyser différentes expériences locales de compensation d'impacts de projets d'aménagement sur l'agriculture. L'étude devrait être finalisée en fin 2012.

Conseil Général qui conforte la dimension institutionnelle de cette initiative et garantit son utilisation pour l'intérêt général. Son objectif est de compenser pour permettre la modernisation et donc le maintien des exploitations agricoles de l'Isère. Les communes concernées s'engagent ainsi à compenser les exploitations impactées par l'emprise de la DUP, conformément à la réglementation, et en appliquant les protocoles d'indemnisation, et à contribuer au fonds de compensation. Les modalités d'utilisation du fonds, décrites dans l'Encadré 2, précisent les règles de répartition entre les communes, garantissant un minimum de solidarité intercommunale, et le caractère collectif des investissements.

Encadré 2 : Les modalités de fonctionnement du fonds collectif (Extraits de compte rendu de délibérations municipales...)

La décision d'abonder au fonds pour une opération se fera après délibération de la communauté de communes. La participation se fera à hauteur de 1 € par m² aménagé, au moment du changement d'occupation des terrains. Le retour des cotisations se fait en priorité sur le territoire qui abonde, selon les critères suivants :

- 50 % minimum des sommes versées reviennent directement aux projets du territoire qui abonde et va bénéficier aux agriculteurs de ce territoire
- 30% maximum des sommes versées peuvent aller sur des projets intéressant les agriculteurs du territoire qui abonde, associés à d'autres
- 20 % maximum des sommes versées peuvent aller à des projets totalement externes au territoire qui abonde

Les projets agricoles éligibles à ce fonds devront répondre aux critères suivants :

- Projets collectifs et structurants apportant une valeur ajoutée notamment sur
 - la transformation, la commercialisation et la distribution de produits agricoles
 - L'organisation collective d'une offre visant à rapprocher les producteurs des consommateurs
 - L'organisation d'une offre de produits avec apport de valeur ajoutée, destiné au marché local et/ ou à l'export
 - Des filières traditionnelles et nouvelles (biomasse, production d'énergie renouvelables) avec une finalité économique
 - Les garanties de traçabilité et la valorisation des produits agricoles issus des territoires
- Investissements matériels et équipement de production
- Construction de locaux ou aménagements
- Investissements pour aller au-delà des normes réglementaires en vigueur

L'existence de fonds de compensation n'exclut pas les mesures prévues par la réglementation pour compenser les exploitations. Ainsi l'EPANI, établissement public d'aménagement, s'engage à combiner des mesures individuelles, en partenariat avec la chambre d'agriculture, tout en adhérant au fonds.

Dans le département voisin, la Savoie, territoire très innovant en matière de politiques de protection foncière, le Conseil Général a alloué un fonds à une Opération groupée d'aménagement foncier (OGAF Val de Savoie) pour compenser les impacts d'un projet de ZAC. Dans ce cas précis, la collectivité s'est engagée financièrement (150 000 euros

sur trois ans) sans qu'il y ait eut d'évaluation des impacts sur l'économie agricole locale. Contrairement à l'Isère, il n'y a pas pour l'instant de contribution des aménageurs, ce qui permettrait de pérenniser ce fonds.

Enfin, dans la Champagne, la communauté d'agglomération de chalons en champagne a formalisé, dans une convention, les modalités de la procédure de compensation des impacts des futures extensions urbaines prévues par la collectivité. Outre les mesures individuelles, et la constitution d'un stock de réserves foncières (1ha pour 1ha délaissé) avec la SAFER, la convention prévoit la création d'un fonds de compensation en faveur de la restructuration économique agricole. Le fonds, bénéficiant d'une dotation annuelle de 100 000 euros pour financer des activités agricoles nouvelles, ou à renforcer des projets existants. Le fonds serait géré par une association (type loi 1901) pilotée par la chambre d'agriculture et des syndicats, la communauté n'ayant qu'un rôle consultatif. Finalement, ce fonds n'a pu être créé faute d'un accord avec le Conseil Régional, principal bailleur potentiel de ce genre d'initiative.

projet	Fonds département Isère	OGAF Savoie	Fonds de structuration chalons en champagne
structure	GIP avec un contrôle de l'Etat	Comité pilotage agricole et élus	Une association de loi 1901 (chambre et élus agricoles)
partenaire	Chambre et 2 agglos		Comité d'agglo, chambre et élus agricoles
échelle	Département	Pays	Agglomération
financement	Les aménageurs payent 1 Euro/m ² sous emprise DPU	150 000 euros par le conseil général (à terme les aménageurs)	100 000 euros/an, conseil régional et comité d'agglo + un budget fonctionnement de l'association 60 000 euros
temporalité	permanent	3 ans	5 ans

Tableau 1 : trois configurations de fonds collectifs

Des mesures ponctuelles et locales :

On observe également des initiatives qui visent à résoudre, de façon conjoncturelle, un problème lié à un projet d'aménagement et de trouver des solutions complémentaires qui permettent d'améliorer la compensation.

Ces projets (certains sont encore en cours de montage) concernent essentiellement les projets d'infrastructures de transport et sont toutes portées directement par la profession agricole.

projet	LGV	A432	déviation	A 41
Structure porteuse	Chambre et syndicats	Chambre et syndicats	Profession agricole	chambre
Cible	Economie agricole locale	Economie agricole locale	CUMA	Coop et CUMA
Mesures	Recherche développement, aménagements collectifs En plus de l'AFAF ⁶	Recherche développement, aménagements collectifs Remplace l'AFAF	Un hangar à matériels et aire de lavage Remplace AFAF	Compensation financière pour la Coop et la CUMA
financement	Aménageur	Aménageur	Aménageur (collectivités)	Projet annulé suite au report du projet

Tableau 2 : différentes types de compensation complémentaires

Les collectivités sont relativement en retrait sur ce type d'initiatives et il s'agit plus d'une négociation entre le maître d'ouvrage et la profession agricole, sur le montant et le type de mesures à mettre en place. L'ensemble de l'opération est directement géré par la profession agricole.

3.4. Le positionnement émergent du monde agricole

L'analyse des cahiers d'acteurs ⁷ produits par les acteurs du monde agricole, dans le cadre de grands projets d'infrastructure publique (ligne ferroviaire, autoroute, grand Paris, etc.) est très éclairante des réflexions et des positions de ses représentants (chambre d'agriculture, syndicats...) sur cette problématique de compensation, dans un contexte réglementaire qui a évolué, au profit de l'environnement.

Globalement le monde agricole se mobilise face au risque de concurrence induit par le renforcement de la législation environnementale qui a fait évoluer les modalités de réduction des impacts sur l'environnement. En effet elle se traduit par un risque de consommation de terres agricoles, qui vient se surajouter aux impacts directs des projets eux même. Ils souhaitent ainsi reconsidérer les ratios de compensation qui peuvent être élevés (1/10 pour des zones à fort enjeux environnemental⁸, ...).

⁶ Association d'aménagement foncière agricole et forestière, voir chapitre 2.2.2

⁷ Documents produits par des acteurs dans le cadre des processus de débat public prévus lors de l'élaboration des grands projets d'aménagements (Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, modifiant le code de l'environnement)

⁸ Les mesures compensatoires pour la biodiversité : la stratégie de la DIREN PACA, Principes de mise en œuvre, actions régionales et nouvelles perspectives, DIREN PACA, sept 2008, 23 p.

Le constat est que les espaces agricoles se retrouvent « orphelins » entre le code de l'urbanisme et le code de l'environnement. En effet depuis que la biodiversité est inscrite dans la Constitution, les espaces naturels bénéficient de la notion d'intérêt général, au même titre que les projets d'infrastructure ou d'urbanisme. Ainsi les représentants et élus des chambres d'agriculture cherchent à mettre en avant l'agriculture comme un « *secteur économique pouvant répondre aux enjeux de développement des territoires concernés, et aussi un producteur d'aménités...* ». Les impacts d'un projet d'infrastructure sur l'agriculture peuvent nuire aux intérêts d'une économie locale.

Néanmoins, depuis le Grenelle de l'environnement, et plus récemment, la dernière loi de modernisation agricole, qui mettent en avant le problème de l'artificialisation des terres agricoles, et les risques induits sur l'environnement, une doctrine et un argumentaire se construisent autour de la compensation foncière. Ils intègrent toutes les avancées, notamment en matière d'évaluation de valeurs et de démarche.

La profession agricole reprend à son compte la démarche de la compensation écologique c'est à dire éviter, réduire et compenser (voir § 3.1.). Dans ce cadre, un certain nombre de points et de propositions sont évoqués (voir l'exemple d'un cahier d'acteur, Encadré 3).

Encadré 3 : Extrait du Cahier d'acteur n°89, projet LGV paris- Clermont-Ferrand – Lyon, déc. 2011

S'agissant de mesures compensatoires agricoles, la profession agricole préconise tout à la fois :

- **L'anticipation**, avant même la déclaration d'utilité publique, de la maîtrise de surfaces disponibles susceptibles de compenser la perte du foncier liée à l'ouvrage,
- La mise en œuvre de **modes d'aménagement foncier** et de démarches de restructuration du parcellaire,
- La création de **voies** et **cheminements** spécifiquement agricoles pour la circulation d'engins ou de troupeaux,
- La prise en charge de tout ou partie de la **délocalisation** des bâtiments vers des zones plus adaptées,
- La mise en place d'un **fonds de reconstitution du potentiel économique** abondé par le maître d'ouvrage, permettant le financement d'une part, de l'acquisition de friches agricoles, urbaines ou industrielles susceptibles de reconquête productive, et d'autre part, de mesures visant à soutenir la compétitivité des exploitations agricoles impactées et à créer de nouvelles valeurs ajoutées (aide au montage d'ateliers de diversification, accompagnement d'une réorientation technico-économique de l'exploitation, irrigation...),
- L'indemnisation de **l'intégralité des préjudices résiduels** subis par les exploitants agricoles et les propriétaires.

Une des difficultés qui est régulièrement soulevée est la capacité **d'anticiper** qui est indispensable pour pouvoir constituer, à temps, les réserves foncières nécessaires pour réinstaller des agriculteurs lésés. C'est un des écueils identifiés par la chambre d'agriculture des Bouches du Rhône, par exemple, dans le cadre de la compensation pour des projets d'infrastructures de transport terrestre.

La question de la **valeur d'un espace agricole** est devenue essentielle (i) dans la perspective de se « rapprocher » de la notion d'intérêt général, (ii) de requalifier les enjeux agricoles, notamment pour construire un argumentaire sur le choix des déclassements (iii) de réévaluer la compensation (individuelle et collective).

Par exemple lors de l'étude d'impact de la ligne TGV Lyon Turin, les chambres d'agriculture et la SAFER se sont attachées à classer les surfaces impactées en fonction de l'enjeu agricole : fort, moyen, faible, calculé en fonction de l'utilisation de l'ilot (facteur pondéré), les équipements et aménagements fonciers sur l'ilot (serre, irrigation...). Ils ont également intégré d'autres critères comme la culture biologique ou production AOC, la présence de contrats environnementaux et de plan d'épandage agricole, etc.

Dans le cadre du projet de ligne nouvelle Paris Normandie (LNPN), la FRSEA de Normandie, revendique « *...une compensation collective avec un nouveau concept : « la compensation agricole ... au même titre que la compensation écologique... »* ». Dans son argumentaire, elle fait notamment référence à la démarche d'évaluation monétaire de la biodiversité, dite ordinaire, proposée par le centre d'analyse stratégique⁹, pour proposer une évaluation économique de la valeur d'un espace agricole, qui prend en compte les externalités d'une parcelle cultivée (captage carbone, etc.). Ainsi une parcelle cultivée d'1 ha est estimée à 120 000 euros. En y ajoutant les pertes économiques de l'exploitation directement impactée, « *...Ce concept de compensation agricole permet d'évaluer la disparition d'un ha de terre agricole à un coût de 176 500 €/ha... »* ».

3.5. Le bilan

L'ensemble de ces expériences sont à l'initiative des institutions agricoles mais elles ne peuvent être effectives qu'avec le soutien des collectivités territoriales. Un portage politique de niveau supérieur apparaît nécessaire pour pérenniser les mesures mises en place, notamment leur financement. Cette coopération entre le monde agricole et les collectivités et sa dimension politique requièrent beaucoup de temps, plusieurs années, pour que les propositions des services techniques puissent être validées dans les arènes politiques et suivies de décisions. Un ancrage politique est certainement le garant de la pérennité du dispositif qui sera mis en place.

En termes de gouvernance (décision politique et gestion technique), l'échelle du pilotage pour concrétiser la compensation, en particulier les mesures en faveur de l'économie locale, est une question primordiale. Sans surprise le niveau de gouvernance privilégié est celui de l'Intercommune. Avec des prérogatives maintenant renforcées, c'est sans doute à ce niveau de gouvernance territoriale que la

⁹ Chevassus-au-Louis, B., et al. (2009). Evaluation économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes : contribution à la décision publique. Rapport du CAS, Paris

compensation peut se réaliser. L'intercommunalité assure une « assise » politique suffisante pour garantir les moyens financiers de la compensation. Son emprise géographique est indispensable pour constituer le stock de réserves foncières nécessaires pour reconstituer le foncier agricole déclassé

Du point de vue de la profession agricole, l'anticipation est également un élément essentiel pour d'une part minimiser les risques et les impacts de déclassements mais aussi pour se donner les moyens de la compensation (constitution d'un capital foncier, ...). Cela passe par un meilleur dialogue avec les collectivités territoriales.

Enfin, si la nécessité de prendre en compte les impacts indirects induits par des projets d'aménagement, notamment à l'échelle des filières, est un constat largement partagé, l'évaluation de ces impacts reste difficile à appréhender puis objectiver, en mesures et dispositifs de compensation.

4. La compensation foncière à la Réunion

4.1. L'émergence du principe de compensation dans le contexte de la révision du SAR

4.1.1. La réflexion animée par la DAAF

Dans la perspective de la révision du SAR de 1995, une première réflexion a été initiée par la DAAF dès 2005, sur la mise en œuvre du principe de compensation foncière pour essayer de réguler le déclassement des terres agricoles. En effet les différentes évaluations mettent en évidence une diminution significative des surfaces cultivées et une extension spatiale de la ville, plus importante que ce qui était planifié dans le SAR de 1995.

Cette première réflexion précise les objectifs visés par la compensation qui doit être le maintien du potentiel de production agricole. Il peut se réaliser en combinant échange de terrain et des investissements afin de garantir le même niveau de productivité. L'option qui est choisie s'oriente ainsi vers la remise en culture de friches ou des terrains « sous exploitées » associée à des travaux d'amélioration foncière. Des questions se posent alors sur les modalités de financement de ces travaux d'amélioration foncière, par le maître d'ouvrage, notamment si les terrains ne sont pas sur l'emprise du projet. En outre l'appropriation du principe de compensation par les collectivités et les porteurs de projets potentiels est loin d'être acquise.

L'insertion du principe dans les documents de planification est une piste privilégiée. Elle vise à imposer un diagnostic préalable pour justifier le déclassement de terres agricoles et propose une hiérarchisation (SAR/SCOT/PLU). Ainsi de l'affirmation du principe dans le SAR, il s'agit ensuite de le mettre en œuvre dans le PLU, selon des modalités qu'il reste à définir, à une échelle très fine.

Cette réflexion collégiale est formalisée dans une note rédigée en 2006 qui décrit toutes les mesures, en faveur de la protection du foncier agricole, que la DAAF souhaite proposer et défendre pendant la période de révision du SAR.

On peut observer que cette réflexion est très orientée vers la sole cannière alors que la problématique vaut aussi pour la diversification végétale, souvent en proximité de l'urbain, ou l'élevage qui, par exemple, peut être handicapé par la disparition de parcelles d'épandage. Néanmoins elle propose des pistes intéressantes comme par exemple la nécessité d'anticiper avec notamment le besoin d'une meilleure connaissance des enjeux agricoles (carte des potentialités) mais aussi du potentiel de densification urbaine, dans une perspective d'éviter le déclassement.

4.1.2. L'insertion du principe dans les chartes agricoles communales

Au delà de la révision du SAR, les réflexions autour du principe de compensation foncière ont « percolé » dans d'autres arènes et projets visant à protéger le foncier agricole. C'est le cas des chartes agricoles communales, projet contractuel entre une commune et le monde agricole visant à protéger le foncier agricole et dynamiser les activités agricoles sur ces espaces. La charte engage les différents partenaires sur quatre principes dont celui de la compensation foncière.

La première charte a été signée en 2005 et il y a actuellement près de neuf communes signataires de chartes agricoles. Dans les premières chartes (Saint Louis et Bras Panon) il était juste mentionné la nécessité de compenser des pertes de terres agricoles « *...les évolutions négatives pour le monde agricole devront faire l'objet d'une compensation...* ». Depuis 2007 le principe de compensation est décliné plus précisément mais les termes ne dépassent pas le registre d'une déclaration d'intention (voir Encadré 4). A ce jour, le principe de compensation n'a pas été mis en œuvre, alors que la majorité des communes vont entamer une phase de révision de leur plan local d'urbanisme.

Encadré 4 : le principe de compensation foncière décliné dans les chartes agricoles

Il correspond, lors de l'élaboration de projets autres qu'agricoles sur des terres agricoles à :

- la prise de conscience et à l'examen des conséquences de la distraction du caractère agricole des espaces concernés,
- envisager des solutions de remplacement acceptables par l'ensemble des partenaires,
- compenser la perte de ces terres et de leur capacité de production par des moyens techniques, économiques et financiers.

Depuis 2009, les partenaires de la charte de Saint Benoit se sont saisis de cette problématique en organisant un groupe de travail animé par la commune et la DAAF dont l'objectif est de discuter de pistes opérationnelles qui pourraient être proposées aux élus communaux.

Les premiers échanges ont permis de dégager différentes propositions, déjà évoquées par la DAAF et ses partenaires. Il s'agit d'inscrire dans le PLU et dans le cahier des charges de projets d'aménagement, l'obligation d'explorer différentes options de localisation du projet (pour éviter d'empiéter des zones agricoles) et d'évaluer les impacts sur l'économie agricole lorsqu'il y a consommation de terres agricoles.

S'il y a un consensus sur ces premières propositions, des interrogations demeurent pour les élus car ils doivent s'inscrire dans une démarche expérimentale, avec, incontestablement, un coût politique à assumer. En outre des divergences demeurent entre les élus qui s'interrogent sur la possibilité de reclasser des espaces naturels en terres agricoles, pour assumer cette compensation, et le « monde » agricole qui défend

une vision économe de l'aménagement qui s'appuie sur la densification des zones urbaines.

Ainsi depuis 2005, le principe de la compensation foncière fait l'objet de réflexions et de débats dont des propositions sont inscrites dans le document du SAR. Néanmoins cette trajectoire a été marquée par une rupture et une mise en action du principe de compensation pour tenter de réguler l'installation de projet de fermes solaires sur des terres agricoles.

4.1.3. Le Protocole régional pour une gestion dynamique et responsable du foncier agricole

En 2007-08, le monde agricole et les services de l'Etat doivent faire face à une demande croissante de projets de fermes photovoltaïque. Motivés par les incitations fiscales et bénéficiant d'une faille juridique¹⁰, les opérateurs solaristes sollicitent les agriculteurs pour louer des terres agricoles. On observe ainsi jusqu'en 2007 une explosion des demandes de permis de centrales photovoltaïques sur des terrains agricoles qui risque de remettre en cause les objectifs des filières agricoles.

Dans l'urgence, en 2008, un Protocole régional pour une gestion dynamique et responsable du foncier agricole est signé entre les collectivités territoriales, les représentants du monde agricole et les services de l'Etat.

Ce document, tout en réaffirmant les enjeux du foncier agricole et rappelant les objectifs de protection du foncier, précise des mesures concrètes pour encadrer la construction de projet de centrale photovoltaïque au sol sur des espaces agricoles. Ainsi la mesure la plus importante est la fixation d'un quota de **250 ha** de surfaces agricoles qui peuvent être converties en projet d'énergie solaire.

Le principe de compensation est mobilisé et se décline ainsi :

- Chaque hectare de surface agricole converti en centrale photovoltaïque devra être compensé «... par la mise en œuvre concomitante des moyens permettant la remise en culture d'au moins un hectare de friche...» dès le début du projet de centrale et avec pour objectif de garantir un niveau de production équivalent.
- La compensation sera formalisée par une convention liant le maître d'ouvrage et des opérateurs dont la SAFER, qui est compétente

¹⁰ Aucun statut juridique n'existe pour l'installation de centrale photovoltaïque au sol. En effet le code de l'urbanisme ne prévoit pas de mesures particulières pour « les constructions nouvelles dont la hauteur au-dessus du sol est inférieure à 12 mètres et qui n'ont pas pour effet de créer de surface de plancher ou qui ont pour effet de créer une surface hors œuvre brute, (SHOB), inférieure ou égale à 2 mètres carrés », ce qui est le cas des panneaux photovoltaïques

- Chaque opération de compensation sera validée par un comité de pilotage qui vérifiera l'effectivité de la compensation (financements, cout de la remise en culture, etc.)

Ce protocole a été signé en juillet 2008. En réagissant à une situation d'urgence, ce protocole a permis d'institutionnaliser les différentes réflexions et propositions, discutées depuis quelques années, et de les publiciser auprès des collectivités territoriales. Enfin, il a été suivi d'effet puisque le principe de compensation a été appliqué sur deux projets, qui seront évoqués plus loin.

Néanmoins, cette pression du photovoltaïque sur les espaces agricoles est devenu un enjeu national. Depuis 2010, l'implantation de nouveaux projets de panneaux photovoltaïques en zone agricole est régulée par la Circulaire du 18 décembre 2009, rédigée par le MEDDEM pour résoudre le flou juridique sur la construction de centrales photovoltaïques au sol.

En s'appuyant sur cette circulaire ministérielle, le Préfet s'engage à porter « *une attention particulière à la protection des espaces agricoles et forestiers existants ainsi qu'à la préservation des milieux naturels et des paysages. Les projets de centrales solaires au sol n'ont pas vocation à être installés en zones agricoles, notamment cultivées ou utilisées pour des troupeaux d'élevage.*

Dès, lors, l'installation d'une centrale solaire sur un terrain situé dans une zone agricole, dite NC des plans d'occupation des sols ou zone A des plans locaux d'urbanisme, ou sur un terrain à usage agricole dans une commune couverte par la carte communale, est généralement inadaptée, compte tenu de la nécessité de conserver la vocation agricole des terrains concernées. »

Cette circulaire accompagne le décret n°2009-1414 du 19 novembre 2009 qui fixe des règles d'urbanisme pour l'installation de centrale photovoltaïque au sol. Ainsi en fonction de la puissance et de la hauteur au sol, le projet peut être soumis à une déclaration préalable ou à une demande de permis de construire. En outre il doit respecter les règles d'urbanisme en vigueur lorsque la commune est dotée d'un POS OU d'un PLU et être soumis à une étude d'impact pour les travaux d'installation de la centrale solaire au sol (si la puissance dépasse 250 KW).

Ainsi, après la mobilisation du monde agricole et l'accord avec les collectivités territoriales, la circulaire nationale mais aussi l'évolution récente de la politique sur l'énergie solaire qui est plus restrictive (exclusion des dispositifs de défiscalisation, baisse des tarifs de rachat, moratoire, etc.), ont contribué à diminuer significativement la dynamique de construction de centrales photovoltaïques sur les espaces agricoles.

4.1.4. La traduction dans le SAR

Dans le document du SAR, qui a été approuvé définitivement en 2011, le déclassement de terres agricole est fortement encadré car la majorité des espaces agricoles a été classée en « espace à usage agricole unique » (seuls des projets d'intérêt général sont

autorisés, sous réserve d'apporter la preuve qu'ils ne peuvent être réalisés ailleurs). Cette prescription (n°4.1) s'appliquera aux documents d'urbanismes locaux (PLU). Des espaces à vocation agricole sont également définis, mais avec des statuts différents, sur les espaces de coupure d'urbanisation (usage prioritaire) et les espaces de continuité écologique (usage conditionné, en fonction d'enjeux environnementaux). Enfin, des quotas de terres agricoles à déclasser ont été distribués aux différentes communes et localisées, dans les zones d'extension urbaine. Le déclassement de ces terres agricoles est soumis à certaines conditions et sous réserve d'avoir déjà atteint des objectifs de densification dans les zones urbaines.

En conséquence l'application du principe de compensation se trouve de fait relativement limitée. Evoquée à plusieurs reprises, et différemment selon les types d'espaces évoqués précédemment, l'application du principe de compensation pour le foncier agricole est relativement ambiguë puisque le document recommande « *l'application la plus large et la plus fréquente possible* » du principe de compensation, selon les modalités décrites ci-dessous (voir Encadré 5). Sa portée est ainsi moins contraignante que pour les espaces naturels qui sont mieux protégés par la réglementation.

Encadré 5 : Déclinaison du principe de compensation, dans le document du SAR (approuvé en 2011)

« Ce principe consiste, lorsque sont élaborés des projets aboutissant à faire disparaître des terres agricoles à :

- Examiner les conséquences de ces suppressions sur les espaces et les exploitations concernés,
- élaborer des solutions de remplacement acceptables par l'ensemble des partenaires,
- compenser la perte de ces terres et de leur capacité de production par des moyens techniques, sociaux, environnementaux, économiques et financiers, en s'efforçant de produire les nouvelles cultures à des coûts équivalents. »

Cette ambiguïté est encore plus flagrante dans les autres espaces du SAR, où des terres agricoles peuvent être déclassées (voir Encadré 6).

Encadré 6 : différentes déclinaisons du principe de compensation du foncier agricole dans les différents espaces du SAR (approuvé en 2011)

- **Espace de continuité écologique** : « Si la vocation agricole ... est remise en cause par un projet relevant d'une des catégories autorisées par le SAR, il serait souhaitable que ce projet prévoit une compensation spatiale. »
- **Coupsures urbanisation** : « Dans ces espaces, si la vocation agricole préexistante est remise en cause, le SAR préconise la recherche d'une compensation spatiale »
- **Espace urbanisation prioritaire** « Dans le cas de réaffectation d'espaces, si le redéploiement doit se faire sur des espaces agricoles exploités, il serait souhaitable que la collectivité s'assure que la zone délaissée puisse accueillir l'activité agricole touchée, dans les mêmes conditions de production. »

L'application du principe de compensation se traduit par une démarche d'anticipation et de négociation (voir Encadré 5) qui relève d'une volonté politique d'économiser la consommation de l'espace pour l'urbanisation, largement promue par la récente loi du grenelle de l'environnement. Mais c'est dans doute aussi une stratégie pour compenser la faiblesse du cadre réglementaire existant, en matière de protection du foncier agricole.

4.2. Mise en œuvre du principe de compensation à la Réunion

Lors de cette étude nous avons recueillis des informations sur différents projets de compensation auprès d'acteurs de la profession agricole et de collectivités. Nous nous sommes particulièrement intéressés à la mise en œuvre :

- ✓ de la procédure d'expropriation par déclaration d'utilité publique sur le projet de la Route des Tamarins
- ✓ de projets d'installation de panneaux photovoltaïques au sol en zone agricole : Ste Rose et Saint Benoit

4.2.1. Le cas d'une expropriation pour cause d'utilité publique : Le tracé de la Route des Tamarins

L'emprise du projet de la Route des Tamarins, dont le maître d'ouvrage est le Conseil Régional, a consommé près de 93 ha de surfaces agricoles dans les hauts de l'Ouest et concerné vingt huit (28) exploitations, pour la plupart en statut de fermage. Cinq d'entre elles ont fait l'objet d'une expropriation totale de leur exploitation.

Une convention d'aménagement rural a été signée avec la SAFER pour le portage financier de la compensation et pour réaliser les opérations d'aménagement parcellaire nécessaire pour compenser les pertes en foncier (recherche de terrains et aménagement foncier, restructuration parcellaire, etc.).

- les propriétaires des terres agricoles (CBO et M.BEGUE) ont été indemnisés financièrement,
- 5 agriculteurs, expropriés en totalité, ont été réinstallés sur de nouvelles terres réaménagées sur des terrains au niveau de l'Antenne 4 (nouveau périmètre irrigué à Saint Paul), sous la forme de bail à long terme
- Les autres agriculteurs ont bénéficié de restructuration parcellaire pour retrouver les surfaces initiales perdues.

Le cout total de la compensation, pour la Région, s'élève à **3.5 millions d'euros**. C'est un montant élevé mais qui ne pèse rien au regard du cout total de la route des tamarins (près d'1,1 milliard d'euros). Il s'agit là d'une opération de compensation classique, lors de la construction de gros projets d'infrastructures.

4.2.2. Le cas particulier des projets de fermes photovoltaïques

A Sainte Rose et Saint Benoit, trois projets de centrales photovoltaïques au sol ont fait l'objet d'une procédure de compensation foncière, conformément aux préconisations du protocole de 2008 (voir 4.1.3).

Dans ce cas de figure la compensation visait à remplacer les surfaces de canne à sucre qui sont désormais loués par leurs propriétaires à des solaristes. Il s'agit de récupérer le quota de production de canne à sucre perdu par la filière. La procédure de compensation a consisté à financer l'achat puis la mise en valeur, pour l'agriculture, de terres en friches. Ce financement est assumé par le maitre d'ouvrage.

A **Saint Rose**, une centrale au sol de 10,5 MWc située au lieu-dit la Roseraie dont le maitre d'ouvrage est EDF Energies Nouvelles (EDF EN) et une centrale au sol de 5,1 MWc située au lieu-dit Mangassaye dont la réalisation est effectuée par le groupe Energy Investissements, ont consommé trente hectares de surfaces cannières.

Les porteurs des projets, se sont engagés à respecter les termes de protocole de gestion en signant une convention de financement garantissant l'effectivité de la compensation.

Le comité de pilotage du protocole, a mobilisé l'expertise du Comité Paritaire de la Canne et du Sucre (CPCS) pour effectuer une analyse technique du dossier et évaluer le niveau de production qui serait perdu. Sur les 30 ha de surfaces agricoles distraites par les projets, le comité de pilotage a conclu que la production réelle des terrains perdus s'élevait à 2900 tonnes de canne.

La recherche des nouvelles terres a été réalisée par la SAFER en faisant un inventaire des surfaces en friches sur la commune. Près de 100 ha de friches ont été ainsi identifiés sur le territoire de Sainte Rose. Sur ces 100 hectares, la SAFER et le CPCS ont recensé les parcelles potentiellement aptes à une mise en culture et évalué les surfaces nécessaires pour produire un potentiel de 2900 t/an de canne. Le comité de pilotage a ensuite validé en préfecture la défriche puis la remise en culture de 41 ha de parcelles en friche. La durée des travaux de remise en culture a été évaluée à deux ans.

Les travaux d'aménagement foncier sur les parcelles de friche ont été confiés à la SAFER (réalisation de VRD sur les terres perdues et travaux de défrichement et épierreage (fins et grossiers)) pour leur remise en culture dans de bonnes conditions.

Enfin, les 41 hectares de terrains aménagés ont été distribués, en partie à des agriculteurs, pour de l'agrandissement, et également à l'installation de jeunes agriculteurs, sous la forme de baux gérés par la SAFER. Toutes ces propositions d'affectation des terres reconquises ont été discutées et validées par le comité de pilotage.

A Saint Benoit, en 2009, un projet de centrale photovoltaïque, sur 21 ha de terres cannières a été soumis à la préfecture. Le projet visait à développer :

- un projet de culture hydroponique de salades sous serre agrisolaire (1ha)
- un projet d'élevage de cerfs sous panneaux des photovoltaïques hors sol (20 ha)

Le projet d'élevage a été annulé par le comité de pilotage du protocole car le terrain cannier, situé à Bethléem, est dans un périmètre de protection de captage. Le propriétaire a été contraint de reconsidérer ses projets, et a décidé par la suite de ne réaliser qu'un seul projet, une centrale photovoltaïque au sol sur 9 ha situé sur le même terrain. Le maître d'ouvrage est le Groupe Séchilienne SIDECE.

La procédure de compensation a été réalisée, selon les mêmes modalités qu'à Sainte Rose conformément au protocole. La SAFER, en évaluant le recensement des friches sur le territoire communal, n'a pas identifié de terres disponibles sur la commune. Finalement c'est un surplus de terres en friche, à Saint Rose, qui a été mobilisé pour réaliser la compensation, en appliquant les mêmes mesures (aménagement parcellaire, etc.) que pour les projets de la Roseraie et de Mangasaye. Au final ce sont 17 ha de panneaux photovoltaïque qui ont été aménagés, le propriétaire bénéficiant du permis de construire sur l'emprise totale du projet initial.

4.3. Le bilan

Le cas de la compensation sur les projets photovoltaïques est particulier car il ne s'agit pas d'expropriation mais d'un déclassement à l'initiative du propriétaire qui souhaite valoriser autrement son terrain. La compensation a ciblé plutôt les intérêts de la filière et permis d'installer de nouvelles exploitations.

Le coût de la compensation a été considéré hors de prix (en millions d'euros). Mais finalement il pèse peu au regard des enjeux financiers (à Sainte Rose, le coût des deux centrales est d'environ 80 millions) et on peut se demander si ce coût est vraiment rédhibitoire pour des projets de centrales photovoltaïques. C'est surtout l'évolution du cadre réglementaire et l'exclusion des projets de photovoltaïque des dispositifs de défiscalisation qui constitue un frein à l'émergence de nouveaux projets.

Néanmoins le protocole associé à la procédure de compensation a eu un effet positif incontestable en institutionnalisant une démarche d'évaluation de la compensation (valeur d'une terre agricole) et un dialogue entre la profession agricole et les opérateurs industriels. Cette opération, qui a eu une portée « médiatique » plus

marquée que la compensation de la route des tamarins, a permis le début d'une prise de conscience sur les impacts de ces déclassement de terres agricoles. Seul le rôle des collectivités (les communes) reste ambigu car elles ne sont pas associées à la démarche, alors qu'elles sont mobilisées lors de la phase de déclassement des terrains.

Enfin la compensation est basée sur la remise en culture de friches. Hors l'exemple de Saint Benoit montre que ce scénario atteint ses limites. Il devrait concerner une majorité de communes.

5. Retour sur saint benoit : quelques éléments pour éclairer les élus de la commune

5.1. Un contexte réglementaire et législatif qui a beaucoup évolué

A la Réunion, le contexte réglementaire a récemment beaucoup évolué.

Le **Schéma d'Aménagement Régional** qui vient d'être approuvé, va fortement encadrer l'extension spatiale de l'urbanisation en localisation des zones d'extensions urbaines et en distribuant des quotas de surface par commune. Ainsi Saint benoit bénéficie de 60 ha. Ce quota est mobilisable par les mairies sous réserve que « ...l'aménagement de l'ensemble des espaces d'urbanisation prioritaires de la même centralité soit, sinon achevé, du moins en cours de réalisation... ». Cette utilisation sera progressive puisque seuls 40% du quota pourra être consommé d'ici 2020.

Dans le cadre de la **Loi de Modernisation Agricole** (LMA) de 2010, une commission départementale de la consommation des espaces agricoles, sera constituée sous l'égide du Préfet. Elle donnera un avis consultatif sur (i) les demandes d'autorisations d'urbanisme dans les zones non urbanisées (ii) l'élaboration et la révision des documents d'urbanisme. Dans les départements d'outre-mer, la CDCEA émet un avis **conforme** et ce pour l'ensemble des zones territoriales, qu'elles soient ou non couvertes par un document d'urbanisme. Le décret relatif à cette commission est paru en février 2011.

En complément de cette instance chargée de réguler les déclassements agricoles, la LMA prévoit de créer, aux niveaux national et régional, des observatoires de la consommation des espaces agricoles dont les indicateurs visent notamment à inciter les collectivités territoriales à limiter les déclassements. Cet outil de suivi permettra également de piloter les objectifs de réduction de la consommation des espaces naturels et agricoles dans les SCoT, selon les préconisations du Grenelle de l'environnement.

La LMA vient conforter les objectifs du **Grenelle de l'environnement** qui élargit les prérogatives des SCOT. En effet le nouveau régime des SCOT impose la limitation de la consommation d'espace et de l'étalement urbain. Il introduit également des objectifs chiffrés de consommation d'espace (dans le document d'orientation et d'objectifs) et, éventuellement, des prescriptions notamment en termes d'urbanisation. Ces objectifs seront suivis et évalués.

Enfin, le Grenelle de l'environnement consacre et renforce la démarche **d'évaluation environnementale** qui devra s'imposer notamment aux PLU et SCOT ainsi qu'aux projets d'urbanisme. Associée à la mise en œuvre éventuelle de mesures compensatoires, elle peut avoir une incidence sur les espaces agricoles, qui peuvent

être mobilisés pour constituer une réserve foncière indispensable à la compensation environnementale.

L'évolution du contexte réglementaire s'oriente ainsi vers un encadrement et une régulation plus forte du processus de déclassement agricole et de la consommation de terres agricoles. En conséquence, il convient de positionner le principe de compensation dans ce panel de mesures qui devraient, à terme, fortement limiter le déclassement des espaces agricoles.

5.2. La démarche

Le principe de compensation, qu'il soit environnemental ou agricole, est souvent sujet à caution (voir 2.3.2) car la finalité de mesures de compensation peut être facilement détournée de son objectif principal. En effet la très forte asymétrie produite par la somme des intérêts économiques qui sont en jeu dans un projet d'urbanisme ou d'infrastructure publique, rend finalement la compensation peu couteuse, pour le maître d'ouvrage, au regard des enjeux économiques du projet. Ainsi l'exemple des projets de fermes photovoltaïque montre que le montant de la compensation, pourtant jugé très élevé, n'a pas été dissuasif.

Devant ce constat et pour reprendre les termes de la chambre d'agriculture du Var, c'est bien « *le principe de la non-atteinte portée aux zones agricoles* » qui doit primer et la compensation doit donc représenter une « *dérogation au principe* ».

Dans la perspective de la révision du PLU et d'une réflexion sur le projet de territoire communal, dans un contexte réglementaire renouvelé (voir chapitre précédent), il paraît pertinent d'aller plus loin que l'inscription du principe de compensation dans le document d'urbanisme du PLU. Il est nécessaire de promouvoir une démarche d'anticipation qui s'inspirerait des expériences déjà à l'œuvre en métropole et tend à s'imposer en matière de planification territoriale et d'urbanisation (c'est le cas des SCOT de la génération Grenelle)

Ainsi à l'instar de la démarche d'évaluation environnementale : vie de façon itérative à éviter, réduire et enfin compenser.

Trois points essentiels de la démarche seront décrits pour avancer :

- Anticiper : comment respecter les préconisations du SAR dans le contexte de la révision du PLU ?
- Compenser : comment maintenir le capital productif de l'agriculture communale ?
- La gouvernance : comment s'organise t-on ?

5.3. Anticiper

Pour éviter au maximum les projets de déclassements de terres agricoles, il faut pouvoir anticiper. C'est ce qui ressort des réflexions de la profession agricole, et qui se traduit également dans la LMA ou dans le grenelle de l'environnement où il s'agit, notamment, de se donner les moyens et les outils (observatoire de la consommation d'espaces agricoles, production d'indicateur de consommation d'espaces naturels et agricoles dans les SCOT) de suivre et évaluer le processus d'artificialisation des espaces agricoles.

C'est également l'esprit même des différentes préconisations (prescriptions 4.1 et 4.2) du SAR qui, d'une part, organisent et planifient l'urbanisation dans les zones d'extensions urbaines, et, d'autre part, précisent les conditions d'autorisation de projet d'infrastructures « *sous réserve de démontrer qu'aucun autre emplacement ou aucune autre solution technique n'était envisageable à un coût économique ou environnemental supportable pour la collectivité ...* ».

Anticiper c'est bien connaître les enjeux agricoles du territoire. C'est aussi maîtriser les marges de manœuvres pour densifier. Enfin c'est évaluer le capital foncier qui pourrait être mobilisé pour faire de la compensation.

5.3.1. La sanctuarisation des espaces agricoles : connaître les enjeux agricoles

Anticiper c'est aussi s'interroger sur le statut et la fonction des espaces agricoles sur un territoire, en particulier à l'échelle d'un PLU. A l'instar du syndicat mixte de la Provence Verte, il paraît nécessaire de qualifier et localiser les enjeux agricoles.

5.3.1.1. Spatialisation des enjeux agricoles de la sole cannière

Le principe de la compensation qui, outre la perte foncière, vise aussi à réparer les préjudices économiques, et le caractère multifonctionnel des espaces agricoles qui est maintenant largement reconnu¹¹, justifie de caractériser les espaces agricoles à travers quatre composantes.

- ✓ Le **potentiel** de la production qui dépend de paramètres biophysiques (sol, climat, topographie, etc.) mais aussi du foncier et de la situation géographique (logistique, etc.)
- ✓ Les **investissements** qui ont été réalisés sur la parcelle ou l'exploitation. La valeur et la qualité de ces investissements vont améliorer le potentiel de production.

¹¹ Notamment dans la loi LOADDT de 1999, ou plus récemment la loi du grenelle de l'environnement

- ✓ Le **bénéfice social** : qui met en avant tous les impacts sociaux induits. C'est certainement la plus difficile à qualifier en raison des effets indirects induits qu'il sera nécessaire d'intégrer, comme le nombre d'emplois par exemple.
- ✓ Les **aménités environnementales** : ce sont les aménités positives pour l'environnement (captage carbone, lutte contre l'érosion, épandage d'effluent, etc.) qui, d'une part, sont de plus en plus prises en compte dans les politiques agricoles, et, d'autre part, représentent une contribution de l'agriculture au fonctionnement du territoire et, à ce titre, concernent les collectivités.

La spatialisation de ces composantes aurait pour objectifs, d'une part, de pouvoir, à l'échelle du territoire (la commune) de disposer d'informations synthétiques sur les espaces agricoles pour aider à **faire des choix**, entre différents scénarii d'aménagement, par exemple et d'autre part, à l'échelle parcellaire, de **porter à connaissance** tous les impacts du déclassement d'une parcelle (si une parcelle est déclassée, être en capacité de savoir si elle a un contrat d'épandage, connaître le potentiel de production qui est en jeu, la valeur des investissements réalisés, etc.).

Pour le premier objectif, il s'agit de produire des cartes qualitatives des différentes composantes de la valeur du foncier agricole qui seraient utilisées comme des supports à la négociation.

Le deuxième objectif nécessite de constituer une base parcellaire compilant toutes les informations nécessaires qui sont actuellement réparties dans les bases de données des différents organismes agricoles.

Bien entendu, une telle démarche requiert à la fois de l'expertise mais aussi une validation institutionnelle, au regard des enjeux qui sont à l'œuvre. Pour illustrer et faire la démonstration de l'intérêt de cette démarche, nous avons fait l'expérience d'identifier et de qualifier les différentes composantes pour les spatialiser (Premier objectif).

La construction de ces différentes composantes pose au moins deux contraintes à résoudre qui sont la **caractérisation** de chaque composante, et notamment le paramétrage des poids assignés à chaque élément constitutif de la composante, puis la spatialisation. La **spatialisation** est un problème « technique » qui peut se résoudre grâce à la richesse des systèmes d'information agricole et des bases SIG qui y ont associées. En revanche le paramétrage des **poids** à attribuer à chaque élément constitutif d'une composante est beaucoup plus délicat car il relève de l'expertise (comment hiérarchiser les différents éléments qui définissent le potentiel agricole, par exemple) mais aussi de choix qui peuvent ne pas être consensuels (par exemple, le poids à donner aux aménités environnementales).

Pour la démonstration, nous avons pris comme modèle le parcellaire cannier car, à l'exception de la valeur sociale, nous disposons d'un jeu de données suffisant pour tenter une première ébauche de qualification et de spatialisation de chaque composante d'une parcelle de canne à sucre.

Tableau 3 décrit une proposition de construction des composantes, à partir du type d'information disponible. L'unité spatiale de base est la parcelle agricole déclarée par l'agriculteur (RPG). Il manque des éléments importants comme par exemple des informations sur les travaux d'aménagement parcellaire qui représentent un investissement important.

Composante	Sous-élément	Données mobilisées
Potentiel agricole	Potentiel agricole (critères biophysiques et topographiques)	Carte des potentialités (SFS, DAAF)
	Enclavement (distance au littoral)	Carte RPG (DAAF)
	Structure du parcellaire (taille du parcellaire cadastrale)	Carte RPG (DAAF)
investissements	Coupe mécanique	Carte RPG (DAAF CTICS)
	Replantation	Carte des replantations (SFS, CTICS)
Aménités environnementales	Epandages effluents d'élevage et de boues de STEP	Plan d'épandage (DAAF, Mairie)
	paysagère	Coupure d'urbanisation SAR
	Protection de captage	Carte de l'emprise des bassins de captage et des servitudes

Tableau 3 : Construction des différentes composantes associées à une parcelle de canne à sucre

La qualification de chacun des sous- éléments de chaque composante doit faire l'objet d'une pondération pour arriver à une note. Pour la démonstration nous avons élaboré une notation simple qui n'a qu'une valeur démonstrative (voir la figure 6). Pour les autres composantes - investissement et aménités - le même poids a été donné à chaque élément.

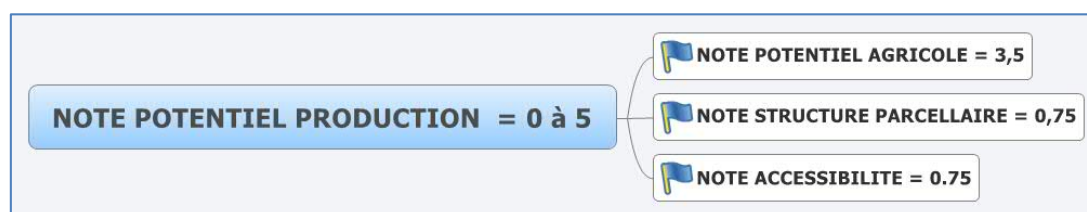


Figure 6 : définition des poids attribués à chaque élément de la composante « potentiel de production »

La spatialisation de ces choix permet de produire des cartes des différentes composantes (voir Figure 7) qui représentent bien tous les enjeux agricoles (pour la sole cannière) de la commune.

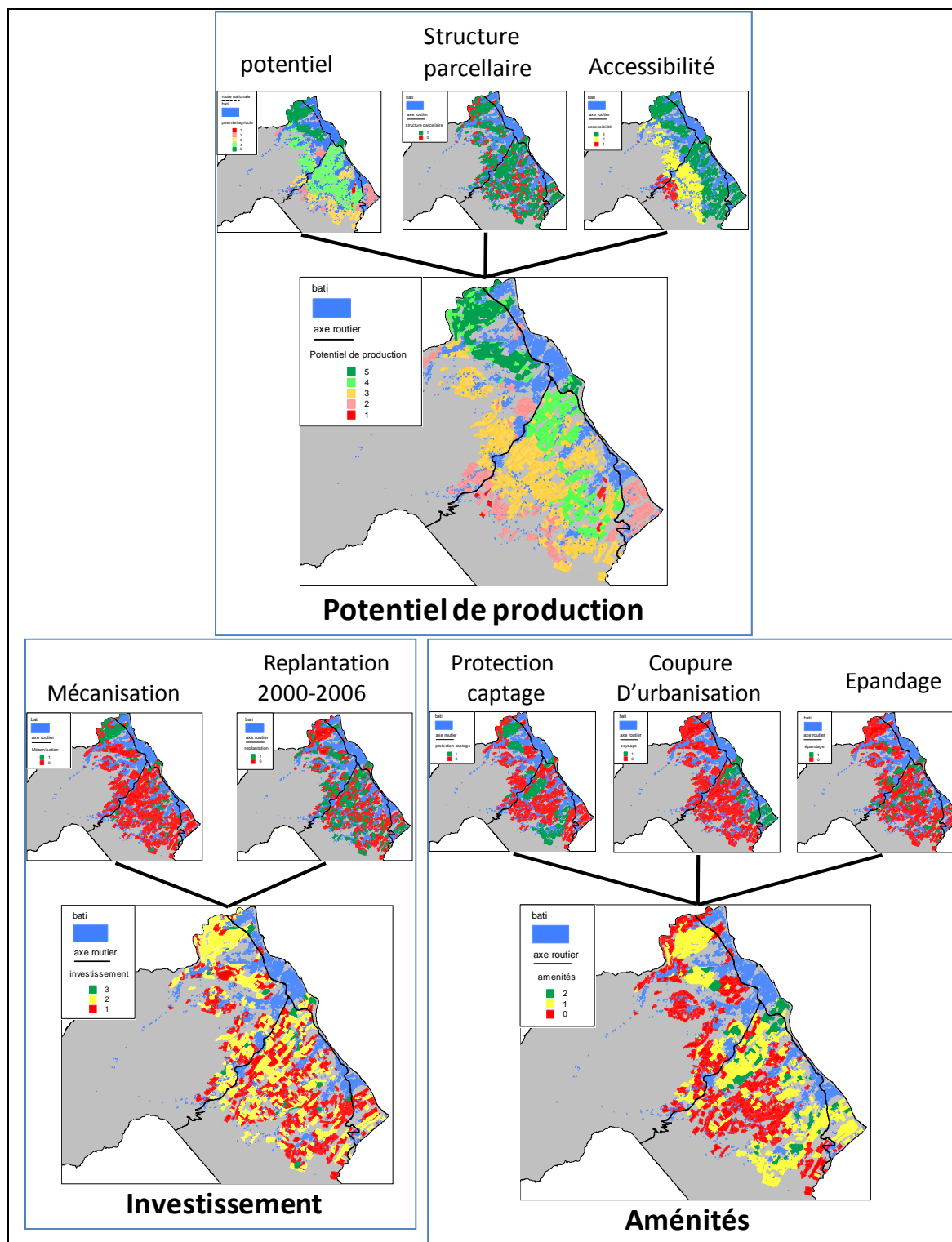


Figure 7 : représentation cartographique des différentes composantes de la sole cannière

Pour le deuxième objectif, la proposition est de construire une base cadastrale (qui contient des espaces cultivés ou des unités de production hors sol) qui décrirait l'ensemble des éléments qui composent la valeur d'une parcelle, en reprenant la structure des quatre composantes évoquées précédemment. Ainsi, à titre d'exemple, la

Figure 8 montre les parcelles impactées directement par l’emprise du projet de contournante de Saint Benoit. L’analyse des informations compilées sur l’ensemble de ces parcelles permettrait de faire un premier bilan de l’impact induit par ce projet, en prenant également en compte le voisinage ainsi que les exploitations concernées (quel impact de la perte d’une parcelle sur l’exploitation).

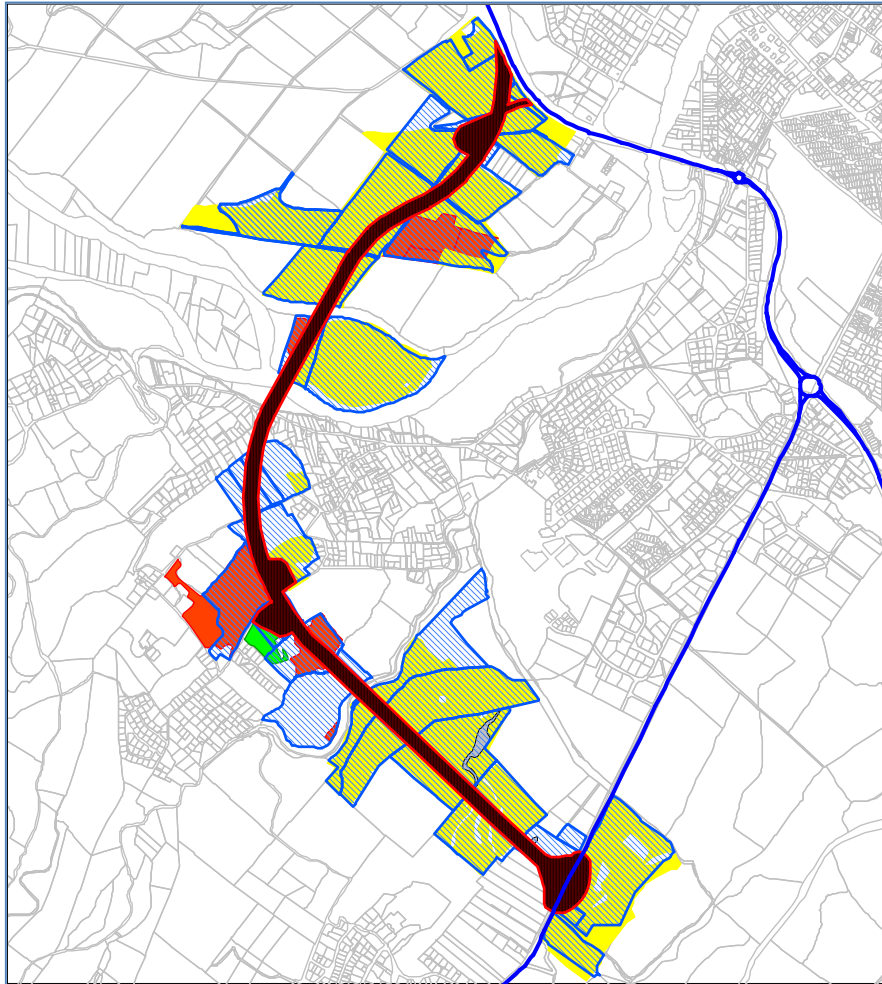


Figure 8 : les parcelles impactées par le projet de contournante

5.3.1.2. Les principaux enjeux des autres productions

L'élevage : l'emprise spatiale de l'élevage

Au-delà des règles d'urbanisme comme la règle de réciprocité (LOAA 1999) qui fixe les règles de voisinage entre l'urbain et les activités d'élevage, l'avenir d'une exploitation d'élevage dépend également du respect de son plan d'épandage. En conséquence le déclassement d'une parcelle agricole peut remettre en cause une installation.

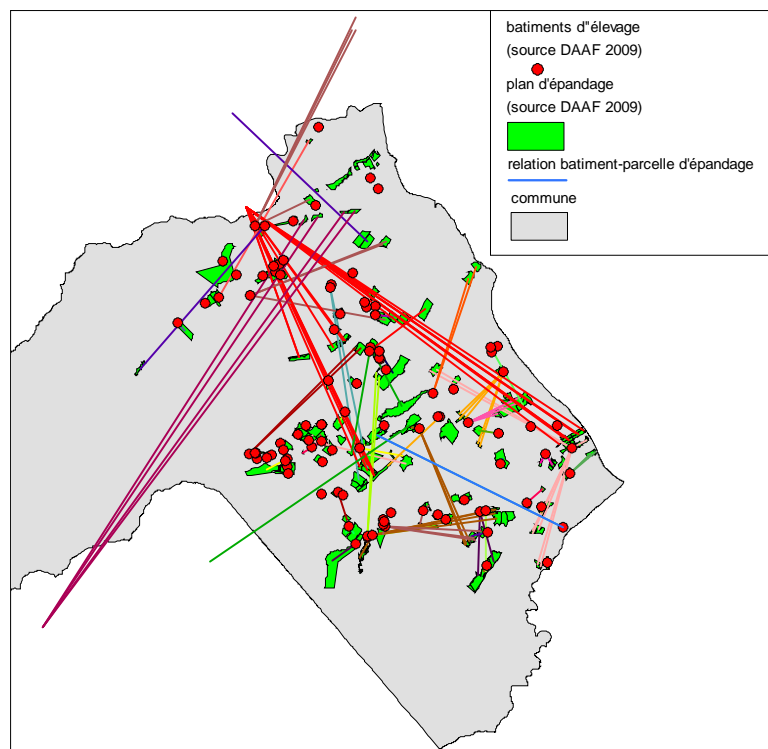


Figure 9 : l'emprise territoriale de l'élevage : bâtiments et plan d'épandage

La Figure 9 met bien en évidence ces interactions territoriales. Un certain nombre de bâtiments d'élevage sont associés à des parcelles situées dans les bas. Ces interactions dépassent l'échelle communale : des éleveurs extérieurs dépendent de parcelles bénédictines et des éleveurs bénédictins ont des contrats d'épandages hors de la commune.

Sur le territoire de saint benoit (environ 4000 ha de surfaces de canne et de prairies) il y a actuellement environ 1600 ha de surfaces d'épandage (source FRCA). La FRCA estime qu'il sera nécessaire de trouver 1000 ha supplémentaires dans la perspective d'une augmentation des effectifs sur la commune. En conséquence les enjeux liés au déclassement de terres agricoles, sont importants pour les différentes filières animales à Saint Benoit.

La diversification végétale

Sur le territoire de Saint Benoit, il y a environ 600 ha de diversification agricole - vergers et ananas - . Ces productions contribuent significativement à l'économie agricole locale car pour de nombreuses exploitations, elles représentent un élément important du revenu, en raison des marges brutes importantes qu'elles génèrent. En outre l'arboriculture, permet de valoriser des terres à faible potentialité (lits de rivières, zone des hauts) et à ce titre sont source d'aménités positives pour ces territoires fragiles.

5.3.2. Le potentiel de densification urbaine : la reconquête des dents creuses

Dans cette phase d'anticipation, la question de la densification urbaine doit aussi être explorée, d'autant plus que c'est un des principes majeurs de la politique de planification urbaine promue dans le SAR.

Pour évaluer les marges de manœuvre possibles sur la commune de Saint benoit, nous avons mobilisé une étude sur l'évaluation du potentiel de densification urbaine sur l'île de la Réunion, réalisée en 2006 par l'Université de la Réunion (Gilles Lajoie, géographe urbain). Un des résultats obtenus est la cartographie des dents creuses, à l'échelle cadastrale. Ce sont des parcelles cadastrales non bâties, en zones U et AU, et constructibles selon les réglementations en vigueur¹².

Dans le cadre de notre étude, la cartographie des dents creuses a été révisée par photo interprétation (ortho photo IGN 2008 et couche du bati bdtopo 2008), en éliminant les parcelles cadastrales de l'étude de 2006 qui ont été construites depuis, pour obtenir un état des lieux de 2008 (voir Figure 10). A titre indicatif le nombre de parcelles identifiées passe de 616 (étude Université) à 419 parcelles en 2008.

On obtient ainsi des surfaces de friches urbaines de 52 ha en zone U et 51 ha en zone AU. Ces **103 ha de surfaces à bâtir** sont à mettre en relation avec le quota de 60 ha d'extensions urbaines qui est préconisé par le SAR.

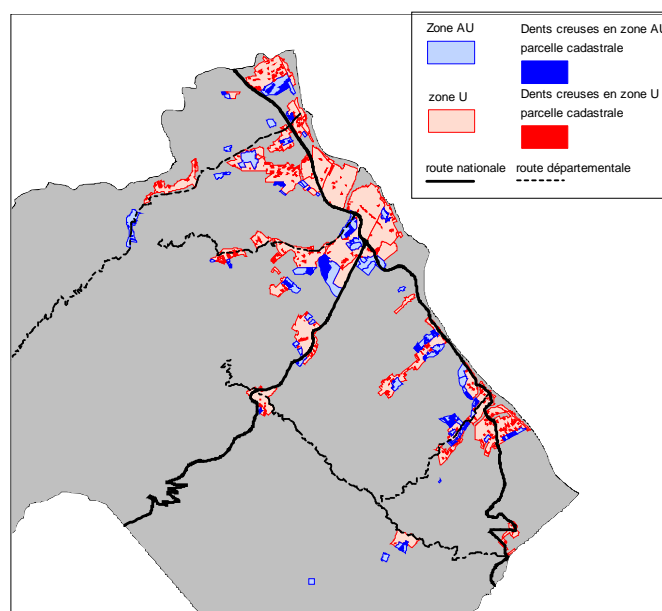


Figure 10 : dents creuses en 2008

¹² En excluant « ... les zones de retrait par rapport aux voies publiques, ... des zones concernées par un risque d'inondation... les parcelles situées en ZAC, celles qui contenaient des équipements ou du logement social ainsi que les parcelles concernées par un régime d'indivision... »

Pour compléter cette évaluation, une autre estimation a été réalisée en prenant en compte les préconisations en termes de densification (un seuil minimal de nombre de logements/ha) préconisé par le SAR¹³, selon le type d'espace urbain (**Tableau 4**). On obtient ainsi un potentiel, en zone U, de **1700** logements et, en zone AU, de **1810** logements.

La hiérarchie urbaine du SAR	nbre parcelles	Surface (ha)	Densité ¹⁴ (log./ha)	nbre logements
zone U				
Territoire rural	83	13	10	130
Bourg	89	10	20	200
ville relais	36	4	30	120
pole urbain	211	25	50	1250
zone AU				
Territoire rural	25	7	10	70
Bourg	27	7	20	140
ville relais	22	10	30	300
pole urbain	34	26	50	1300
TOTAL	419	103	-	3510

Tableau 4 : estimation du nombre de logements dans les dents creuses en fonction du type d'espace urbain

En conclusion, ces estimations donnent une fourchette de valeurs du potentiel de densification urbaine qui peut se réaliser sur la commune de Saint Benoit, sans préjuger des choix de politiques d'aménagement et des opérations qui sont actuellement mis en œuvre.

5.3.3. Des réserves foncières à conquérir ?

Une des pistes, pour mettre en œuvre le principe de compensation foncière, est de remettre en culture des zones en friche (exemple du photovoltaïque à la Réunion). Il est nécessaire d'évaluer quel est le potentiel de réserves foncières qui pourraient être mobilisées sur le territoire de Saint Benoit.

Une des voies possible est le reclassement d'espaces naturels (N) en espaces agricoles. En effet historiquement, le passage du POS vers le PLU « s'est traduit par une « descente » des zones naturelles, sanctuarisant d'anciennes friches agricoles. Cette zone constitue la seule réserve potentielle possible d'espace disponible sur le territoire communal (voir Figure 11).

¹³ Les parcelles des dents creuses ont été classées selon les types d'espace urbain du SAR

¹⁴ Seuil minimal selon les préconisations du SAR

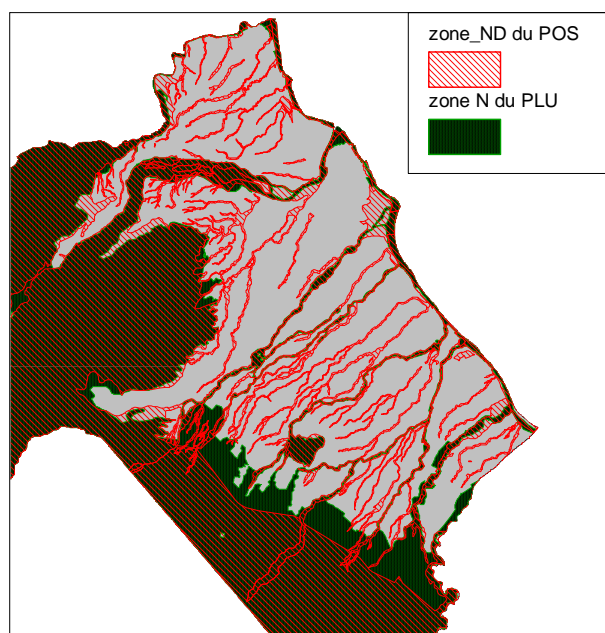


Figure 11 : Evolution du classement en zone naturelle dans les documents de planification du POS au PLU

Sans préjuger des choix à venir de la commune ni des modalités réglementaires (diagnostic environnemental, etc.) nécessaires pour déclasser ces espaces naturels, un inventaire de ces zones et une analyse de leur potentiel pour une valorisation agricole ont été réalisés en mobilisant différentes informations disponibles. Il s'agit d'un diagnostic « de bureau » qui permet de faire une première évaluation du potentiel de reconquête. Pour obtenir un inventaire précis, un diagnostic sur le terrain, complété par un diagnostic environnemental et des enquêtes auprès des propriétaires, sera nécessaire.

Les zones de reconquête agricole potentielle ont été identifiées en croisant la zone N du PLU, hors des limites du cœur de parc (et arrêté de biotope), et la couche des zones de potentialités agricoles, qui cartographie les espaces ayant une vocation agricole potentielle (voir Figure 12). Elles représentent une surface totale de 468 ha. La quasi-totalité de ces espaces ont plutôt une vocation à être valorisés par l'élevage (prairies). Néanmoins, d'autres productions de diversification (palmiste, etc.) pourraient être développées.

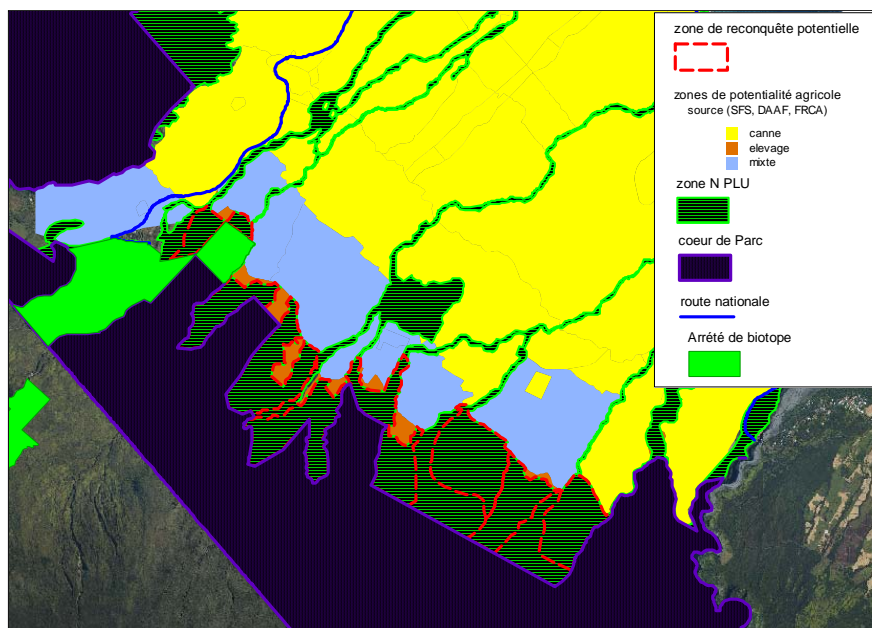


Figure 12 : extraction des zones N avec un potentiel agricole

Une analyse de ces différentes zones de reconquêtes par photo-interprétation (ortho photo IGN de 2008) complétée par la couche du BOS 2011 de la DAAF précise le mode de valorisation actuelle de ces espaces (voir Figure 13).

Sur l'ensemble des zones de reconquête identifiées, il y aurait au maximum un potentiel d'espaces à valoriser de **160 ha** (75 ha en zones non valorisées et 85 ha en zone, partiellement valorisées). Cette estimation devra être revue à la baisse, en fonction des contraintes (topographie, enclavement, etc.) réellement constatées sur le terrain et en évaluant les coûts d'aménagement nécessaires. Enfin la présence d'enjeux environnementaux (biodiversité, etc.) risque également d'écarter certaines zones.

Seuls **9 propriétaires** sont concernés par ces espaces à valoriser. Des enquêtes seront nécessaires pour connaître leurs intentions.

Enfin près de **80 ha** se trouvent dans une zone de préemption ENS par le Conseil Général. Sur cet espace, d'un seul tenant (1 parcelle cadastrale), il pourrait être envisagé d'installer des agriculteurs selon un cahier des charges conformes aux enjeux environnementaux de la zone (un bail environnemental).

En conclusion, le potentiel de reconquête est assez faible et ne concernerait que des activités d'élevage et pastorales ou de diversification végétale, adaptées aux conditions pédoclimatiques des hauts de l'Est (palmiste, etc.). Ce potentiel agricole ne pourrait être valorisé sous réserve de la présence d'enjeux environnementaux (biodiversité, biotope, etc.).

Une autre piste pourrait être la valorisation des friches agricoles (237 ha recensés en 2009 par la SAFER). Cette valorisation pourrait être financée par le biais de la compensation. Néanmoins la procédure terres incultes est assez lourde et requiert du

temps. En outre les modalités pour valoriser les friches restent à inventer puisque ce sont des propriétés privées. Une option pourrait être la mise en fermage sous conditions. C'est une piste qui a été explorée par le syndicat mixte de la Provence Verte.

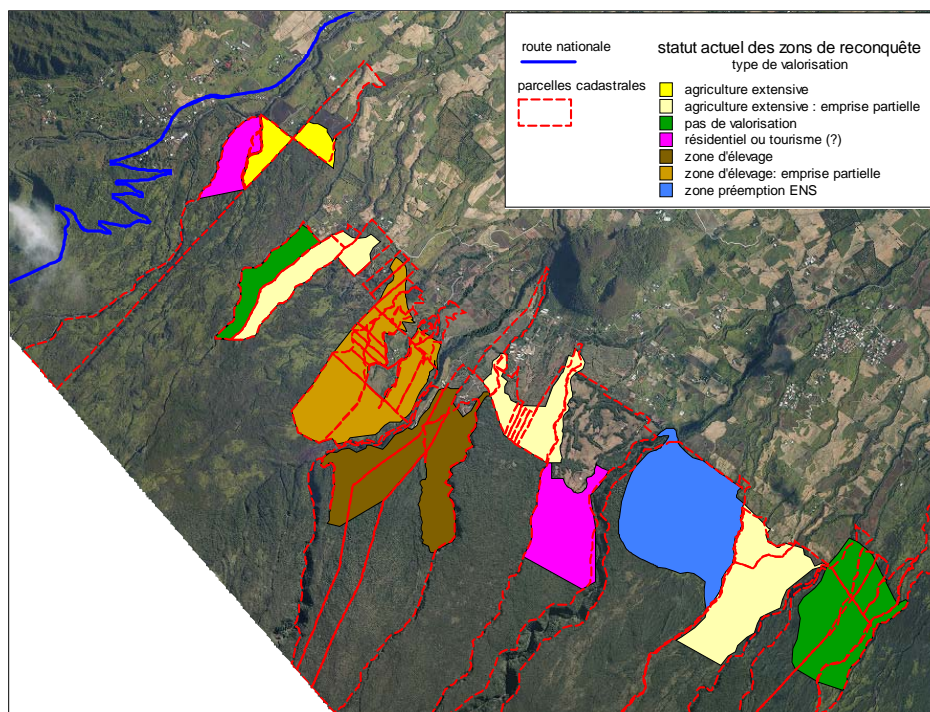


Figure 13 : caractérisation de ces zones de reconquête potentielle

type de valorisation actuelle	Surface (ha)	Propriétaires
agriculture extensive	15	1
agriculture extensive : emprise partielle	106	10
Elevage	69	2
élevage: emprise partielle	72	5
pas de valorisation	75	3
Résidentiel ou tourisme (?)	52	2
zone préemption ENS	81	1
Total	470	

Tableau 5 : superficie de différentes zones de reconquête potentielle

5.4. La compensation

Dans ce chapitre des propositions pour mettre en œuvre le principe de compensation sont déclinées et mises à débat.

5.4.1. La compensation foncière : restituer les terres déclassées

Dans le chapitre 5.3.3, le constat est que le stock de réserves foncières potentiellement disponibles offre peu d'opportunités et ne constitue pas une alternative pour compenser des déclassements de terres agricoles, selon les modalités inscrites dans le code rural (voir 2.2.2.3).

Deux solutions sont à explorer :

- ❑ La **mobilisation des friches agricoles** : à travers la procédure « terre inculte », la SAFER dispose d'un recensement des friches sur le territoire communal, qui peuvent faire l'objet de procédures (enquête publique, mise en demeure, expropriation) obligeant le propriétaire à réaliser un projet de mise en valeur, éventuellement par le biais d'un fermage. Il y a peut être là une opportunité de récupérer du foncier pour compenser la perte de foncier d'une exploitation par le biais d'un contrat de fermage ou la revente de la parcelle en friche. Même si ce type d'opération est envisagé ailleurs (par exemple dans le Pays Provence Verte, hors du cadre de la procédure terre inculte), les conditions de réussite, à la Réunion, sont limitées par la forte demande actuelle de foncier agricole et aussi la difficulté de synchroniser le besoin de foncier avec une opportunité de récupérer une parcelle de friche.
- ❑ La constitution d'un **stock foncier intercommunal** : la compensation de foncier, dans le projet de ferme solaire de Saint Benoît, s'est réalisée avec des friches agricoles de la commune de Sainte Rose. Cette « mutualisation » opportuniste pourrait être raisonnée et institutionnalisée à une échelle supérieure, celle de l'Intercommune. En effet l'Intercommune, dotée de nouvelles prérogatives en termes de gestion de l'espace, sera à l'avenir comptable de l'usage des espaces agricoles et naturelles, dans le cadre des nouveaux SCOT. En outre l'Intercommune est une échelle pertinente, pour d'une part, constituer un capital suffisant, et d'autre part, faire un inventaire des projets à venir qui peuvent consommer de l'espace agricole. A partir de ces éléments, il s'agit alors de préciser les modalités pour mobiliser ces ressources foncières. Au delà des modalités techniques à résoudre, cette proposition nécessite un portage politique, et donc un consensus, pour disposer de ces ressources foncières.

Enfin dans le cas particulier d'une expropriation **partielle**, il est plus opérationnel, dans la mesure où il existe un potentiel de production à améliorer (par l'irrigation,

l'aménagement, etc.) que la compensation puisse se s'opérer par le financement d'investissements pour élever le potentiel du foncier restant. Néanmoins il est nécessaire de définir un seuil au delà duquel le projet ne serait pas viable.

5.4.2. La compensation financière

Les modalités de **compensation de l'exploitation**, prévues par le code de l'expropriation (voir 2.2.2.2), devraient être précisées à l'aune de ce qui a été défini dans le SAR mais aussi pour garantir les intérêts de l'agriculteur, dans un souci de transparence.

A cet effet il serait nécessaire de réaliser un inventaire des impacts directs possibles, selon des critères spécifiques à chaque production, et formalisé dans une grille. Cette grille serait utilisée comme aide pour le diagnostic. Elle pourrait aussi servir de support de discussion avec les parties prenantes, l'agriculteur et le maître d'ouvrage. Cette grille serait réalisée concomitamment et en cohérence avec le travail d'inventaire décrit dans le chapitre 5.3.1.

Les impacts indirects sur le projet d'exploitation qui sont, par essence, fortement liés au contexte local (problème d'enclavement, perte d'un plan d'épandage, ...) doivent être évalués au cas par cas

La compensation d'impacts sur **l'économie locale** et les filières concernées doit être également envisagée. Cela reste à l'heure actuelle un enjeu important pour la profession agricole mais il n'existe pas encore de procédures vraiment opérationnelles. Néanmoins des bilans peuvent être réalisés auprès de la filière ou la coopérative concernée afin de vérifier si les mesures individuelles, à l'échelle des exploitations concernées, suffisent à compenser les impacts induits (seuil de production, logistique, etc.) sur les filières.

La création d'un **fonds collectif** qui viserait à prendre en charge de type d'impact est certainement une piste intéressante, conformément aux exemples à l'œuvre dans la région du Rhône Alpes. Néanmoins une étude prospective apparaît nécessaire pour évaluer la dynamique de déclassement dans les années à venir afin de pouvoir calibrer ce fonds, définir les modalités de fonctionnement (qui contribue, qu'est ce qui est financé, ...) et en publiciser le principe auprès des collectivités territoriales.

5.4.3. La gouvernance

Dans la mise en œuvre de la compensation, différents niveaux d'organisation sont mobilisés. Ainsi, à l'échelon national, des conventions sont signées entre la profession agricole et de grands opérateurs de transport ; à l'échelon local, communes et intercommunes doivent coopérer pour appliquer la compensation ; enfin les collectivités régionales ou départementales peuvent mobiliser des moyens financiers.

A la Réunion, à l'échelle régionale, les rôles sont déjà définis entre la Région, qui impose des prescriptions, notamment sur la compensation foncière, et l'Etat qui pilotera la Commission départementale de la consommation des espaces agricoles, chargée de réguler les déclassements de terres. C'est également à cette échelle, qui est aussi celle des filières, que devrait être élaborée la grille de compensation (par type de production).

L'Intercommune est le niveau pertinent pour la constitution d'un stock foncier et, éventuellement, d'un fonds collectif en appui à l'économie agricole locale.

Enfin, à l'échelle communale, il est nécessaire d'organiser une concertation préalable avec la profession agricole, pour traduire le principe dans le PLU et anticiper les impacts des projets futur. C'est également à cette échelle que doit s'organiser la mise en œuvre de la compensation, sous la houlette d'une commission ad hoc.

5.4.4. Des recommandations

Enfin, il nous paraît nécessaire pour faire avancer ce dossier, d'engager des initiatives concrètes.

Pour éprouver toutes les propositions de ce document, la première recommandation est de faire plancher un groupe de travail sur le projet de contournante. C'est un cas « d'école » concret et pertinent pour identifier tous les impacts induits, clarifier les modalités de la compensation et instaurer un dialogue entre la profession agricole et la collectivité.

Dans le cadre de la révision du PLU de saint benoit, il est nécessaire que la commune puisse piloter une étude d'inventaire et de diagnostic nécessaire à la phase d'anticipation, décrite dans le chapitre 5.3 qui serait associée au volet agricole du PLU.

Enfin, la commune doit explorer des pistes de travail avec la CIREST, notamment sur la question des friches agricoles et de la constitution de réserves foncières.

6. Conclusion

L'évolution récente du contexte réglementaire et législatif, qui renforce la protection de l'environnement, a contribué à fragiliser davantage le foncier agricole car il est désormais le seul à ne pas pouvoir être protégé par la notion d'intérêt général.

Néanmoins, il existe une prise de conscience politique de la consommation excessive de terres agricoles et des outils ont été mis en place pour tenter de réguler ces excès. A la Réunion, ce contrôle sera encore renforcé et devrait limiter les déclassements de terres agricoles.

Dans ce contexte le principe de compensation foncière peut également jouer un rôle dissuasif même si les dispositifs de compensation n'ont jamais vraiment constitué un frein efficace à des projets d'urbanisme ou d'infrastructures.

Son principal intérêt, s'il est mis en œuvre de façon transparente et dans une démarche d'anticipation, est qu'il permet de mettre en débat avec les collectivités, d'une part, les valeurs associées aux terres agricoles, et d'autre part, de s'affranchir d'une dimension « surfacique » qui est très réductrice. Dans ce sens il peut contribuer à construire une vision territorialisée de l'agriculture et, en conséquence, réviser la place de l'agriculture dans le projet de territoire d'une collectivité.

Les enseignements tirés des expériences réalisées en métropole montrent qu'un portage politique est une des clés pour réussir à mettre en œuvre des mesures de compensation. Elles interrogent également sur le niveau de gouvernance adéquat. En l'occurrence, c'est l'Intercommune qui semble le plus pertinent en métropole où la taille des communes est bien inférieure à celle des collectivités réunionnaises. Néanmoins une coopération intercommunale paraît à minima indispensable pour résoudre au moins la question des friches agricoles.

La démarche d'anticipation qui est promue par le principe de compensation écologique et reprise dans certains projets sur le foncier agricole paraît primordiale et indispensable pour assurer un support de discussion entre les collectivités et la profession agricole et ainsi garantir des engagements concrets. Elle s'inscrit en cohérence également avec le principe d'économie de la consommation d'espaces imposée aux collectivités dans les nouveaux SCOT et les dernières lois (LMA 2010 et Grenelle).

Bibliographie

- Balny P., Beth O., Verlhac E. (2009) « Protéger les espaces agricoles et naturels face à l'étalement urbain », Rapport du Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, 58p.
- Chery P., Lee A., Commagnac L., Slak M.F. (2004), « Compétition entre espace urbain et viticole sur les terroirs bordelais : une démarche de protection des terroirs viticoles. Exemple sur une commune de l'Entre-Deux-Mers », Actes des 8es Journées Nationales de l'Etudes des Sols, Association Française pour l'Etude des Sols, 291 p
- Drouin J (2007), « Expropriation et changement total d'affectation des espaces agricoles », in Agriculteurs de France, Numéro 172, 32p
- Lajoie G. (1999), « L'étalement urbain à la Réunion », Economie de la Réunion, n°108, 2ième trimestre, p. 11-22
- Lajoie G. & Hagen-Zaker A. (2007), « Modeling urban sprawl on the island La Réunion : contribution of the Metronamica® cellular automata for territorial prospect », Cybergeog, Systèmes, Modélisation, Géostatistiques, Article 405
- Larrere R. (2002), « Agriculture : artificialisation ou manipulation de la nature ? », La nature n'est plus ce qu'elle était, Cosmopolitiques n°1, 173p
- Lebel A. (2005), « Comment la ville peut sauver l'agriculture », Thèse professionnelle, ENGREF – Conseil Général de l'Hérault, 65p
- Lechenault (2008) – « Panorama du foncier 2008 », AgriFrance, 34p
- Silie J.P (2008), « Réparation par la compensation foncière et l'aménagement foncier agricole et forestier », in Agriculteurs de France, Décembre 2007, Numéro 172, 32p
- Romain Melot, « Le pot de terre contre le pot de béton. Conflits d'usage autour de l'expropriation des terres agricoles en Île-de-France », Métropolitiques, 11 juillet 2011.
- Julie Gobert, éthique environnementale, remédiation écologique et compensations territoriales : entre antinomie et correspondances VertigO – La revue en sciences de l'environnement, Volume 10, numéro 1, avril 2010
- Urban sprawl in Europe - the ignored challenge, Rapport de l'AEE n°10/2006, Agence européenne pour l'environnement, Copenhague.
- AGORAH (2006), « Tache Urbaine et Espaces Agricoles à la Réunion », Document de travail, 13p.
- Convention « Indemnisation et compensation des propriétaires et exploitants agricoles concernés par les emprises liées aux projets de la Communauté d'Agglomération de Chalons en Champagne », 11 Juin 2004, 7p
- DEAL Réunion (2011), « Mesures de compensation à la perte résiduelle de biodiversité », 123p.
- DIREN Midi-Pyrénées (2002), « Guide sur la prise en compte des milieux naturels dans les études d'impact », 75p.
- DIREN PACA (2008), « Les mesures compensatoires pour la biodiversité : la stratégie de la DIREN PACA – Principes de mise en œuvre, actions régionales et nouvelles perspectives », 23p.

- Projet Schéma d'Aménagement Régional de La Réunion, Rapport Volume 2, 4 août 2009
- Protocole pour une gestion dynamique et responsable du foncier agricole, 9 Juillet 2008,
- Rapport de synthèse de l'Evaluation des Ecosystèmes pour le Millénaire, 30 Mars 2005, 59p
- Stratégie foncière du Pays de la Provence Verte Rapport final Janvier 2010, 60 p.
- Atelier « économie de la nature en ville », rapport de synthèse de l'atelier, Grenelle de l'environnement, MEDDEM, février 2010, Paris, 16 p
- Etude de la DRAF PACA : Le problème foncier en zone périurbaine, séminaires nov. 2003, mars-mai 2004
- Chevassus-au-Louis, B., et al. (2009). Evaluation économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes : contribution à la décision publique. Rapport du CAS, Paris

Comptes rendus

- DAVID-CASTEL V. (2004), « Thème : le principe de compensation du au déclassement de zones agricoles dans les PLU », Chambre d'agriculture du Var, 4p.
- FONTAINE R. (2005), « Donner un contenu au concept de principe de compensation », compte rendu réunion sur le principe de compensation, DDAF Réunion, 17 novembre 2005, 2p.
- FONTAINE R. (2006), « Relative aux principes de conditionnalité et de compensation à intégrer dans les documents d'urbanisme », Note, DDAF Réunion, 12 décembre 2006, 5p.
- FONTAINE R. (2009), « Mise en œuvre du principe de compensation à Saint Benoit », Note, DDAF Réunion, 8 décembre 2009, 2p.
- Mairie de saint Benoit, Service des Affaires Agricoles (2010), "Comment mettre en œuvre le principe de compensation des terres agricoles", Compte rendu de la réunion du mardi 27 avril 2010, Mairie de St Benoit, 2p.
- Mairie de saint Benoit, Service des Affaires Agricoles (2010), "Le principe de compensation des terres agricoles, les divisions parcellaires", Compte rendu de la réunion du lundi 15 novembre 2010, Mairie de St Benoit, 2p.